Information Commissioner of Canada

Commissaire à l'information du Canada

Annual Report Information Commissioner 2002-2003

Annual Report
Information Commissioner
2002-2003

"The future of Canadian democracy depends on being open with the people unless there is some clear reason why openness would endanger our society."

The Myth of Security at Canada's Airports,
Report of the Standing Committee
on National Security and Defence,
January, 2003 at p. 138

The Information Commissioner of Canada
112 Kent Street, 22nd Floor
Ottawa ON K1A 1H3

(613) 995-2410
1-800-267-0441 (toll-free)
Fax (613) 947-7294
(613) 992-9190 (telecommunications device for the deaf)
general@infocom.gc.ca
www.infocom.gc.ca

©Minister of Public Works and Government Services Canada 2003

Cat. No. IP20-1/2003
ISBN 0-662-67342-5

103-05154/

"The purpose of this Act is to extend the present laws of Canada to provide a right of access to information in records under the control of a government institution in accordance with the principles that government information should be available to the public, that necessary exemptions to the right of access should be limited and specific and that decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government."

Subsection 2(1)
Access to Information Act

June 2003

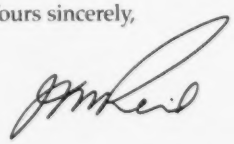
The Honourable Daniel Hays
The Speaker
Senate
Ottawa ON K1A 0A4

Dear Mr. Hays:

I have the honour to submit my annual report to Parliament.

This report covers the period from April 1, 2002 to March 31, 2003.

Yours sincerely,



The Hon. John M. Reid, P.C.

June 2003

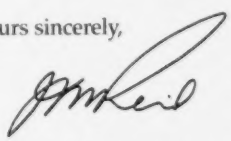
The Honourable Peter Milliken
The Speaker
House of Commons
Ottawa ON K1A 0A6

Dear Mr. Milliken:

I have the honour to submit my annual report to Parliament.

This report covers the period from April 1, 2002 to March 31, 2003.

Yours sincerely,



The Hon. John M. Reid, P.C.

2002-2003 ANNUAL REPORT

Table of Contents

MANDATE 9

Chapter I: 20th ANNIVERSARY YEAR IN REVIEW 11

A. Judicial Guidance 12
1) The Assertion of Cabinet Confidence 12
- Babcock case 13
- Ethyl Canada case 15
- Cabinet Secrecy for the Future 16

2) The Zone of Secrecy for Public Officials 16
- RCMP case 17

B. Privacy v. Openness - Census Records 19

C. Thorny Cases (Cabinet Confidences) 21
- Catch 22 — the Information Commissioner 22
- Catch 22 — the Auditor General 24

D. Anti-Terrorism and Secrecy 25

E. Reform of the *Access to Information Act* ... 26

Chapter II: ADDRESSING THE CRISIS IN INFORMATION MANAGEMENT 29

A. Executive Summary 29

B. Weakened Levers of Accountability 30

C. Moving in the Right Direction 32

D. Steps Ahead 38

Chapter III: INVESTIGATIONS AND REVIEWS 45

A. Workload Statistics 45

B. Demystifying the Investigation Process 51
Informal Process 51
Guidelines for Formal Investigations 52
i) Role of Counsel 53

ii) Confidentiality Orders 53
iii) Potential Adverse Comment 54

C. **Quality of Service Standards** 54

D. **Delays** 58

E. **Shifting the Commissioner's Priorities** 62

F. **Treasury Board Initiatives** 63

Chapter IV: **CASE SUMMARIES** 67
INDEX OF CASE SUMMARIES 79

Chapter V: **THE *ACCESS TO INFORMATION ACT* AND THE COURTS** 81

A. **The Role of the Federal Court** 81

B. **The Commissioner in the Courts** 81
I) Cases completed 81
II) Cases in progress 86
a) Commissioner as applicant 86
b) Commissioner as respondent 88
c) Commissioner as intervener 91

C. **Court Decisions Not Involving the Commissioner** 94

Chapter VI: **LEGISLATIVE CHANGES** 115

Chapter VII: **ACCESS TO INFORMATION IN CANADA AND ABROAD** 119

Chapter VIII: **CORPORATE SERVICES** 127

APPENDIX A: Investigative Body Designation 129

APPENDIX B: Report Cards 131

MANDATE

The Information Commissioner is an ombudsman appointed by Parliament to investigate complaints that the government has denied rights under the *Access to Information Act*--Canada's freedom of information legislation.

The Act came into force in 1983 and gave Canadians the broad legal right to information recorded in any form and controlled by most federal government institutions.

The Act provides government institutions with 30 days to respond to access requests. Extended time may be claimed if there are many records to examine, other government agencies to be consulted or third parties to be notified. The requester must be notified of these extensions within the initial timeframe.

Of course, access rights are not absolute. They are subject to specific and limited exemptions, balancing freedom of information against individual privacy, commercial confidentiality, national security and the frank communications needed for effective policy-making.

Such exemptions permit government agencies to withhold material, often prompting disputes between applicants and departments. Dissatisfied applicants may turn to the Information Commissioner who investigates applicants' complaints that:

- they have been denied requested information;
- they have been asked to pay too much for requested information;
- the department's extension of more than 30 days to provide information is unreasonable;
- the material was not in the official language of choice or the time for translation was unreasonable;
- they have a problem with the Info Source guide or periodic bulletins which are issued to help the public use the Act;
- they have run into any other problem using the Act.

The commissioner has strong investigative powers. These are real incentives to government institutions to adhere to the Act and respect applicants' rights.

Since he is an ombudsman, the commissioner may not order a complaint resolved in a particular way. Thus, he relies on persuasion to solve disputes, asking for a Federal Court review only if he believes an individual has been improperly denied access and a negotiated solution has proved impossible.

CHAPTER I
20th ANNIVERSARY YEAR IN REVIEW

Twenty years ago, on July 1, 1983, the *Access to Information Act* came into force in Canada. From that moment, Canadians had a right of access to records held by federal government institutions (subject to limited and specific exemptions) and a right to have refusals to disclose records reviewed, independently of government, by the Information Commissioner and the federal courts. Two decades is not long in the life of a statutory right. Yet, in its short life, the *Access to Information Act*'s ability to overcome barriers to openness, thrown up by a deeply-imbedded governmental culture of secrecy, has been put to test after test. The Act has risen to the challenge; it has shown its strength to overcome barriers of unreasonable delay, fees and application of exemptions. In the face of incidents of records alteration, hiding and destruction, Parliament amended the access law to strengthen its ability to overcome these barriers to access as well. Parliament made it an offence to engage in or counsel such activities, punishable by imprisonment for up to two years, a fine not exceeding $10,000 or both.

Only four major barriers to the full vibrancy of the right of access remained--until this reporting year--unresolved. Three of these intransigent barriers arose from the government-held views that: 1) the Act gives government an unreviewable right and obligation to exclude any information from the right of access which it considers to be a "cabinet confidence"; 2) the Act constrains the public right of access by a broadly-defined zone of privacy for information about public officials; and 3) the Act does not apply to records held in the offices of ministers of the Crown or in the Prime Minister's office. The fourth barrier arises from the crisis in information management in government.

This year, the first two of these remaining barriers to public access were struck down by the Supreme Court of Canada and the Federal Court of Appeal in three unanimous decisions. The Supreme Court of Canada ruled that decisions by government to refuse access, by asserting that records contain cabinet confidences, may be reviewed by courts and by bodies such as the Information Commissioner.

As well, the Federal Court of Appeal ordered the government to narrow the zone of secrecy heretofor afforded to cabinet confidences. The Federal Court of Appeal ordered the Clerk of the Privy Council to begin respecting the will of Parliament (as expressed in the *Access to Information Act*) by disclosing the records or portions of records which contain the background, problem analysis and policy options presented to Cabinet for decision-making purposes.

Also, this year, the Supreme Court of Canada ruled that the sphere of privacy accorded to public officials is significantly smaller than that previously asserted by government. It reminded governments that the value of accountability has to be taken into

account in defining the proper zone of privacy for public officials.

Indeed, in all these decisions, our senior courts emphasized that the purpose of the *Access to Information Act* is to enhance the accountability of government and constrain the ability of government to assert secrecy to interfere with public inquiry.

These three decisions (which will be discussed in more detail later) constitute profoundly important 20th anniversary gifts of recognition to the *Access to Information Act*. They are the highlight of this reporting year.

However, it is important to note that there remains unresolved the barrier of secrecy with respect to records held in the departmental offices of ministers and the Prime Minister's office. This issue remains under investigation by the Information Commissioner and it is the subject of applications by the government before the Federal Court Trial Division. As well, there remains unresolved the serious shortcomings in information management in government. This matter is more fully dealt with in Chapter II at pages 29 to 44.

In the short life of this law, it has proved its ability to overcome the methods of resistance to openness invented by governments. In a word, hindsight shows that Parliament was remarkably prescient when it adopted this law--it not only articulated with care the limited and specific circumstances in which secrecy is authorized, it also expressed clearly the purposes of the Act in order to guide ministers, information commissioners and courts in assessing whether or not specific records meet the Act's stringent tests for asserting secrecy.

Yet, there remains a deep nostalgia in the bureaucracy for the days when officials controlled information and the spin of the message. Officials have not given up the fight to weaken the law, but they have come to realize that the only effective strategy left to them is to rewrite the law. Such a strategy is in train and it prompted the Information Commissioner, this year, to submit a Special Report to Parliament waving a flag of concern and caution about the government's proposals to rewrite the *Access to Information Act*. This matter is discussed at pages 26 to 28.

A. JUDICIAL GUIDANCE

1) The Assertion of Cabinet Confidence to Justify Secrecy

In the final days of committee hearings, before the *Access to Information Act* was put to a final vote in Parliament, the then Liberal Government of Pierre E. Trudeau made two changes to the Access to Information Bill. First, the government withdrew the provision of the Bill which created a reviewable exemption from the right of access for cabinet confidences. Instead, the government included in the Bill a section providing that "this Act does not apply to" cabinet confidences. Second, the government changed the sections of the Act governing the authority of the Information Commissioner and the courts to examine records. These changes removed the authority of the courts and the Information Commissioner to examine cabinet confidences in the course of their reviews of denials of access. The new provisions limited these review bodies

to examining only records "to which this Act applies".

At the same time, the government amended the *Canada Evidence Act* to provide a mechanism by which the government could assert the cabinet confidence privilege before any court or body having the power to compel the production of records. The mechanism set out in the *Canada Evidence Act* was a certificate issued by a minister of the Crown or the Clerk of the Privy Council which certificate, once issued, would prevent the court or body from examining or compelling production of the information covered by the certificate.

With the passage in 1983 of the Bills containing those changes, the government took the position that it is under an obligation to assert the cabinet confidence privilege in every case where it arose. As well, the government took the position that a decision by a minister, or Clerk of the Privy Council, to assert the cabinet confidence privilege, is unreviewable by any court or by the Information Commissioner. Since 1983, it has been the position of governments that there is no legal choice but to take the word of the asserting official, that withheld information qualifies for the cabinet confidence privilege. It must be acknowledged that some jurisprudence supported the government's broad interpretation of its unrestricted authority and responsibility to assert the cabinet confidence privilege.

Babcock Case

The appropriateness of the government's view came before the Supreme Court of Canada in this reporting year in a case involving litigation by a group of Crown lawyers against the government, alleging that lawyers in Vancouver should be paid at the same rate as lawyers in Toronto. In that case, during the pre-court stages, the government had disclosed records to the Vancouver lawyers. However, when the matter reached court, the government issued a certificate, pursuant to section 39 of the *Canada Evidence Act*, asserting that previously disclosed records were cabinet confidences and could not, thus, be used by the other side or examined by the court. When the Vancouver lawyers objected to the validity of the certificate in these circumstances, the government took its traditional position that the decision to assert cabinet confidence privilege was obligatory and unreviewable by the courts. The Information Commissioner intervened in the case because section 69 of the *Access to Information Act* parallels section 39 of the *Canada Evidence Act*. It was the Commissioner's position that governments are under no mandatory legal obligation to assert the cabinet confidence privilege.

In its decision, the Supreme Court of Canada agreed with the Information Commissioner's view and decided that the courts, as well as other bodies with authority to compel the production of records, have authority to review the legality of the assertion of the privilege. The only limit the Supreme Court of Canada accepted was that, in reviewing the government decision to assert the cabinet confidence privilege, the reviewing court or body may not examine the records at issue. The court also decided that there are limits on the authority of government to assert the cabinet confidence privilege.

First, Chief Justice McLachlin, for the court, agreed that "cabinet

confidentiality is essential to good government". However, she went on to list other, equally important, principles in our society as being: the right to pursue justice in the courts, the rule of law, accountability of the executive and the principle that official actions must flow from statutory authority clearly granted and properly exercised.

According to the Supreme Court, the mechanism provided by Parliament for the responsible exercise of the power to claim cabinet confidentiality is the certification process set out in section 39 of the *Canada Evidence Act*. In the court's view, there are four requirements for a valid certification:

> "... the Clerk must answer two questions before certifying information: first, is it a cabinet confidence within the meaning of sections 39(1) and (2); and second, is it information which the government should protect taking into account the competing interests in disclosure and retaining confidentiality? If, and only if, the Clerk or minister answers these two questions positively and certifies the information, do the protections of section 39(1) come into play. More particularly, the provision that 'disclosure of the information shall be refused without examining or hearing of the information by the court, person or body' is only triggered when there is a valid certification". (paragraph 22, Babcock)

> "A third requirement arises from the general principle applicable to all government acts, namely, that the power exercised must flow from the statute and must be issued for the bona fide purpose of protecting cabinet confidences in the broader public interest. The function of the Clerk under the Act is to protect cabinet confidences, and this alone. It is not to thwart public inquiry nor is it to gain tactical advantage in litigation." (paragraph 25, Babcock)

> "A fourth requirement for valid certification flows from the fact that section 39 applies to disclosure of the documents. Where a document has already been disclosed, section 39 no longer applies." (paragraph 26, Babcock)

The court also elaborated on what must be disclosed by the Clerk or minister to demonstrate that the first requirement has been met. In this regard, Chief Justice McLachlin said:

> "... the first element of the Clerk's decision requires that her certificate bring the information within the ambit of the Act. This means that the Clerk or minister must provide a description of the information sufficient to establish on its face that the information is a cabinet confidence and that it falls within the categories of section 39(2) or an analogous category...The kind of description required for claims of solicitor-client privilege under the civil rules of court will generally suffice. The date, title, author, and recipient of the document containing the information should normally be disclosed. If confidentiality concerns prevent disclosure of any of these preliminary indicia of identification, then the onus falls on the government to establish this, should a challenge ensue." (paragraph 28, Babcock)

The Supreme Court, thus, has made it clear that the validity of a section 39 certificate may be challenged on the basis that the four requirements, set out above, were not respected. These four requirements involve matters of application and interpretation of law and matters of exercise of discretion. According to the Supreme Court:

"The party challenging the decision may present evidence of improper motive in the issue of the certificate..., or otherwise present evidence to support the claim of improper issuance..." (paragraph 39, Babcock)

Ethyl Canada Case

The first application of the Babcock decision to a case under the *Access to Information Act* came in the case of *Canada (Information Commissioner)* v. *Canada (Minister of the Environment)*. By way of background, the case began with an access request by Ethyl Canada to Environment Canada for records relating to the government's decision, in 1995, to introduce legislation banning the inter-provincial trade and import of a gasoline additive known as MMT. Ethyl Canada requested access to:

"Discussion papers, the purpose of which is to present background explanations, analysis of problems or policy options to the Queen's Privy Council for Canada for consideration by the Queen's Privy Council for Canada in making decisions with respect to Methylcyclopentadicmyl Manganese Tricarbonyl (MMT)".

The wording of this request was significant because it used the precise words of a provision of the *Access to Information Act* which limits the ability of government to assert the cabinet confidence privilege. Once cabinet decisions are made public, paragraph 69(3)(b) of the Act provides that "discussion papers, the purpose of which is to present background explanations, analysis of problems or policy options to (Cabinet)..." are no longer excluded from the right of access.

Despite the wording of the request, and the specific wording of the access law, the government refused to disclose the information. It argued that "discussion papers" had been abandoned in 1984 as a vehicle for presenting background, analysis and options to Cabinet. The Clerk of the Privy Council certified that all other records containing such information with respect to MMT constitute cabinet confidences.

The Information Commissioner, after an investigation into the history of the cabinet papers system and why discussion papers were abandoned as soon as the access law came into force, concluded that the Clerk of the Privy Council had no lawful authority to refuse disclosure of background, analysis and options information with respect to the decision to ban MMT. The government disagreed and the matter went before the Federal Court, Trial Division. The court agreed with the Information Commissioner and ordered the Clerk of the Privy Council to disclose the information. The government appealed and, this year, the Federal Court of Appeal dismissed the government's appeal.

First, Justice Noel, for the Court of Appeal, dismissed the government's contention that courts may not review decisions by government, under the *Access to Information Act* and *Canada Evidence Act*, to assert cabinet confidence. The court stated: "The judgement in Babcock makes it clear that the courts can review decisions which 'do not flow from statutory authority clearly granted and properly exercised' and may consider 'surrounding evidence' to determine whether statutory power has been properly exercised". (paragraph 20 – Ethyl Canada case).

Further, the court concluded that the "surrounding evidence", uncovered during the Information

Commissioner's investigation, supported the view that "discussion papers" could be found elsewhere in the cabinet papers system either incorporated into, or appended to, other records such as memoranda to Cabinet or briefs to ministers.

Accordingly, the Court of Appeal ordered the Clerk of the Privy Council to review the withheld records to determine:

> "a) whether there exists within or appended to the documents a corpus of words the purpose of which is to present background explanations, analyses of problems or policy options to Council for consideration by Council in making decisions, that can be reasonably severed from the documents pursuant to section 25 of the Access Act;
>
> b) if such severable corpus of words is found to exist by the Clerk of the Privy Council, it is hereby ordered that it be severed and released to the applicant subject to any exemption which may be claimed by the head of the government institution."
> (paragraph 27 – Ethyl Canada)

Cabinet Secrecy for the Future

The decisions of the Supreme Court of Canada in Babcock and of the Federal Court of Appeal in Ethyl, will be enormously important catalysts for reducing the zone of cabinet secrecy. In future, for example, it is to be hoped that, after cabinet decisions are made public, a great deal of related information will be disclosed, such as: the record of cabinet decision, references to the decision and its content in other records and portions of cabinet records containing background explanations, analysis of problems and policy options. From now on, governments must exercise their discretion to invoke the cabinet confidence privilege with bona fides and in a manner designed to serve the public interest and promote accountability.

However, it may take some time--and some nudging by the Information Commissioner and the courts--before governments bring their cabinet confidentiality practices into compliance with the law and the judicial direction given this year. Examples of government's slowness to face up to the new post-Babcock reality are discussed at pages 21 to 25.

2) The Zone of Privacy for Public Officials

The *Access to Information Act* and the *Privacy Act* are companion pieces of legislation. They were passed by Parliament at the same time, they make reference to each other in their provisions and the offices of the Information Commissioner and Privacy Commissioner constitute a single department of government. Both laws contain provisions requiring that information about identifiable individuals, known as "personal information", be kept confidential and both contain provisions permitting disclosure of personal information.

It is rare that the public's right to know comes into real conflict with individual privacy rights. Occasionally, the conflict surfaces with respect to information about accused persons, inmates seeking parole, or escaped offenders. In such cases there may be public safety and accountability considerations outweighing the right to privacy. Routinely, however, conflicts between openness and

privacy arise with respect to information about public officials.

The definition of what constitutes "personal information" is contained in the *Privacy Act* and, in that definition, Parliament sought to make it clear that certain information about identifiable individuals who are public officials does not qualify for privacy protection. Paragraph 3(j) of the *Privacy Act* states that the privacy exemption in the *Access to Information Act* (i.e. section 19) may not be invoked to withhold:

> "Information about an individual who is or was an officer or employee of a government institution that relates to the position or functions of the individual."

Governments have, over the years, interpreted this provision narrowly, in an effort to give public officials as much privacy as possible. Members of the public have objected to the resulting interference with the value of accountability through transparency. Finding the right balance between the privacy of public officials and the obligation on government to be accountable to the public has been so difficult that the issue has come before the Supreme Court of Canada twice in the short life of these two Acts, most recently in this reporting year.

In both cases, the Supreme Court of Canada ordered the government to disclose the information about public officials which had been withheld on privacy grounds. In the first case, (*Dagg* v. *Canada (Minister of Finance)*), the information at issue was the names appearing on the Finance Department's log of employees entering the headquarters outside normal working hours. In the second case, decided in this reporting year, *Canada (Information Commissioner)* v. *Canada (Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police)*, the information at issue was a list of previous postings for several RCMP officers. Here are the details of this year's Supreme Court decision.

RCMP Case

This story begins with an encounter between a citizen and five RCMP officers. The citizen felt aggrieved and asked the RCMP whether or not there had been public complaints filed against these officers. The RCMP responded that any such complaints, if they existed, would be filed in the detachment where the officers serve or served. However, the force refused to disclose to the citizen a list of the posting of these officers in order to protect their privacy. The citizen complained to the Information Commissioner.

During the course of the Information Commissioner's investigation, the Commissioner of the RCMP decided that he would disclose the current postings of four officers and the last posting of one of the officers who had retired. Anything more would remain secret. The Information Commissioner concluded that the withheld information relates to the positions or functions of the RCMP officers and, hence, could not be withheld on privacy grounds.

The dispute went, first, to the Trial Division of the Federal Court. The Commissioner of the RCMP argued that paragraph 3(j) of the *Privacy Act* should be interpreted narrowly. In his view, only information relating to the "current" position or functions of a public official should escape privacy protection. Justice Cullen agreed. He held that, if section 3(j) were given a retrospective application: "there

would be little left to contemplate in private and little meaning to the protection of employment history". (paragraph 24)

The Information Commissioner appealed to the Appeal Division of the Federal Court. Justice Létourneau, for the court, disagreed with the Trial Judge's view that section 3(j) could not have retrospective application. However, he was concerned about disclosing all of the past postings. Justice Létourneau, thus, fashioned a judicial compromise. He concluded:

> "... a request about a named individual's position, especially in respect of the past positions held, has to be specific as to time, scope and place. It cannot be a 'fishing expedition' about all or numerous positions occupied by an individual--over the span of his [or her] employment". Consequently, Justice Létourneau, concluded that the access request was for employment histories and not for information about a current or specific past position and, hence, was properly denied.

The Information Commissioner then requested, and was granted, leave to appeal to the Supreme Court of Canada.

The unanimous decision of the Supreme Court of Canada was written by Justice Gonthier who disagreed with the Trial Court's effort to give section 3(j) of the *Privacy Act* a narrow interpretation by limiting its application to current positions. He expressed the view that such a narrow interpretation failed to take account of the obligation in a democracy for public officials to be accountable to the public. In the words of Justice Gonthier:

> "The purpose of section 3(j) is to ensure that the state and its agents are held accountable to the general public. Given the lack of any indication that Parliament intended to incorporate such a limitation into the legislation, the fact that a public servant has been promoted or has retired should not affect the extent to which she or he is held accountable for past conduct." (paragraph 29)

Similarly, the Supreme Court was of the view that the compromise fashioned by the Court of Appeal was "unnecessarily restrictive and without sufficient legal foundation". (paragraph 32) Under the compromise fashioned by the Court of Appeal, too much subjective judgement would be required in order to answer access requests for information about public officials. For example, if the government felt the request was a "fishing expedition" about an official's employment history, the government could refuse disclosure. The Supreme Court rejected this approach saying:

> "The Court of Appeal's approach fails to recognize that it is the nature of the information itself that is relevant--not the purpose or nature of the request." (paragraph 32)

Justice Gonthier again emphasized the accountability purpose for restricting the zone of privacy for public officials, and he emphasized that it is not the proper role of government to decide which requests do or do not serve an accountability purpose. He said:

> "... it is not open to the RCMP Commissioner to refuse disclosure on the grounds that disclosing the information, in this instance, will not promote accountability; the Access Act makes this information equally available to each member of the public because it is thought that the

availability of such information, as a general matter, is necessary to ensure the accountability of the state and to promote the capacity of the citizenry to participate in decision-making processes." (paragraph 32)

Being mindful that this issue of section 3(j) of the *Privacy Act* had been considered once before by the Supreme Court before in Dagg, Justice Gonthier took pains to offer specific guidance as to what types of information "relate to the position or functions" and what types do not. First, he rejected the test suggested by the Information Commissioner which proposed that objective and factual information relating to positions or functions be disclosed while subjective and evaluative information relating to positions or functions should be protected. Justice Gonthier made it clear that any information "that relates to" the positions or functions of a public official should be released. Later, Justice Gonthier said that information falls within section 3(j) if it would be "relevant to understanding the functions they perform" or "shed light on the general attributes of the positions and functions..." (paragraph 39)

By way of example, Justice Gonthier quoted from Justice LaForest's reasons in Dagg as follows:

> "Generally speaking, information relating to the position, function or responsibilities of an individual will consist of the kind of information disclosed in a job description. It will comprise the terms and conditions associated with a particular position, including such information as qualifications, duties, responsibilities, hours of work and salary range."

By contrast, Justice Gonthier referred to the decision of Justice Jerome in *Information Commissioner* v. *Solicitor General* [1988] 3 F.C. S51 (T.D.) as offering examples of information about public officials which does not fall within section 3(j) of the *Privacy Act*, as follows:

> "...certain opinions expressed about the training, personality, experience or competence of individual employees... Such information is not a direct function of the individual's position--rather, it concerns the competence and characteristics of the employee." (paragraph 38, RCMP)

Applying these principles, the Supreme Court ordered the Commissioner of the RCMP to disclose the list of past postings of the five RCMP officers.

B. Privacy vs. Openness - Census Records

During this reporting year, another conflict between the values of privacy and openness came to a head. Statistics Canada has steadfastly resisted allowing genealogical and historical researchers to have access to individual census returns--even very old census returns. The Chief Statistician's professional concern to protect the confidentiality of individual returns was always based on a desire to maintain the public's trust and, hence, ensure public cooperation with the census.

On the other hand, that strong refusal to disclose historical census returns ran counter to the less rigid confidentiality régime for census records set out in the *Privacy Act* Regulations.

The *Privacy Act* Regulations (section 6) provide that historical census returns transferred to the National Archives become accessible for research

purposes after 92 years have elapsed from the date of the census. Many researchers became frustrated about the Chief Statistician's refusal to transfer census records to the National Archives and, hence, their inability to take advantage of the access régime set out in the *Privacy Act* Regulations.

In the face of this impasse, several researchers made requests to Statistics Canada, under the *Access to Information Act*, seeking access to the individual returns for the 1906 census. Upon receiving Statistics Canada's refusal, some 29 complaints were made to the Information Commissioner. In parallel, a researcher launched an action in the Federal Court challenging the Chief Statistician's refusal to transfer the 1906 census records to the National Archives.

The Information Commissioner completed his investigation and determined that Statistics Canada was under a legal obligation to transfer the 1906 census records to the National Archives. He also concluded that the failure to respect the legal obligation could not be asserted as a valid basis for refusing access to these records. Consequently, the Information Commissioner recommended that the 1906 census returns be disclosed to the requesting researchers in the same terms as if they had been transferred to the Archives.

The Chief Statistician refused to comply with this recommendation and, with the consent of the requesters, the Information Commissioner prepared to file applications for review in the Federal Court seeking orders compelling disclosure. On the day the Federal Court applications were to be filed (literally, the originating documents were in the court's registry), the minister responsible for Statistics Canada (the Minister of Industry) announced that the 1906 census records had been transferred to the National Archives and were available, online, to the public.

The minister also announced that he would introduce a Bill in Parliament with amendments to the *Statistics Act* designed to establish an access régime for post-1906 census records to the present, and for the future. This government initiative resulted from the government's view, on the one hand, that the census data base is a national resource from which researchers should not be barred. On the other hand, the government was also of the view that the existing 92-year rule in the *Privacy Act* Regulations is not sufficiently sensitive to individual privacy to engender the trust of Canadians necessary to full cooperation with future census surveys.

The new compromise régime was introduced this year in the Senate in the form of Bill S-13. Here is the proposed régime:

For any census between 1910 and present:

1) Public access will be permitted after 112 years.

2) Researchers will be permitted access after 92 years (subject to an undertaking not to disclose some personal information until 112 years have elapsed).

For any census in the future:

1) Public access will be permitted after 92 years but only if the person completing the return has consented to such access.

2) Secrecy of the return will be maintained forever if consent is withheld.

As might be expected, this compromise is highly controversial--especially with respect to the terms of access to future census records. It is the Information Commissioner's view that the compromise scheme contained in Bill S-13 is seriously flawed.

Under existing law, 1911 and 1916 census records are accessible by anyone--in accordance with section 6 of the *Privacy Act* Regulations--after 92 years from the date of the census. There is no reason to restrict that access now nor to treat these census records any differently from the 1906 census records. There is no evidence of any promise having been made to Canadians that there would be any longer period of secrecy for these records.

For the future, there is no justification for allowing Canadians to throw a blanket of secrecy over census information forever, merely by withholding consent for disclosure after 92 years. This expansion of the zone of secrecy would be unprecedented. As attractive as the notion of up-front consent may be, other personal information held by government--even the most sensitive, such as medical, psychiatric, parole or criminal records--may be kept secret only until 20 years have elapsed after an individual's death. Moreover, the consent provision will result in a severely degraded data base for future researchers. When adopted in Australia, almost 50 percent of respondents refused to give consent for future disclosure.

This consent proposal is a recipe for the serious degradation of the census database as a national research resource. It must be emphasized that there is no evidence indicating that a régime of access to census records after 92 years would jeopardize in any way voluntary participation rates in any future census. The British permit full access after 100 years, the Americans after 72 years; neither jurisdiction has participation rate problems as a result.

Consequently, the Information Commissioner has urged Parliament to drop the consent provision. If, as proposed in Bill S-13, 112 years represents an appropriate period after which the law should deem that privacy interests cease in past census records, then it should also apply for the future. Such a time period is consistent with the *Privacy Act*'s provision that privacy rights survive only until 20 years after the death of an individual.

C. Thorny Cases (Cabinet Confidences)

The strong guidance provided by the Supreme Court in Babcock has direct implications for access to information requesters and for the Information Commissioner during complaint investigations. Five groups of complaints had been set aside, pending the judgements in Babcock and Ethyl. They are:

1) complaints where inadequate information was provided to the commissioner to establish on its face that the withheld information is a cabinet confidence;

2) complaints where the severance requirements of the Access Act (section 25) may not have been properly applied to disclose background explanations, problem

analysis and policy options presented to Cabinet for making decisions (information subject to the right of access by paragraph 69(3)(b) per Ethyl Canada);

3) cases where the content of the withheld records may have already been made public;

4) cases where there may not have been an exercise of discretion, as required by Babcock concerning whether the need for cabinet secrecy outweighs the public interest in legitimate public inquiry; and

5) cases where the provisions of section 69 may have been interpreted in an overly broad fashion to withhold information which does not reveal the deliberations of Cabinet, such as:

    1) the fact that one minister wrote to another on a topic;

    2) the fact that one minister met another minister or the Prime Minister on a certain day, time and place; and

    3) the fact that Cabinet met on a certain day, time and place.

Some progress has been made in addressing these five problem groups. With respect to the first group, the Privy Council Office has offered a six-month trial during which it would provide to the Information Commissioner the same descriptive details about confidences withheld pursuant to section 69 of the *Access to Information Act* which Babcock requires be disclosed in a certificate pursuant to section 39 of the *Canada Evidence Act*. With respect to group 2, the government has decided not to appeal the Ethyl Canada decision and, hence, will proceed to sever and disclose the records or portions of records which have the purpose of presenting to Cabinet background explanations, analysis of problems and policy options.

With respect to groups 3-5, discussions are being held between the Office of the Information Commissioner and the Privy Council Office. The difficulty at the heart of these discussions is how to develop an efficient section 69 review and advice process which respects the Babcock requirements (especially the proper exercise of discretion) without the necessity for the Information Commissioner to use his order powers to trigger the formal certification process under the *Canada Evidence Act*.

The challenges to changing long-standing practices and mind-sets, with respect to cabinet secrecy, should not be underestimated. The revolution in thinking about cabinet secrecy occasioned by Babcock and Ethyl will change not only the types of information available to the public but, also, the information which public officials may provide to parliamentary committees concerning the details of government's decisions, actions and expenditures.

Catch 22 - The Information Commissioner

The Information Commissioner found himself, this year, in the midst of a struggle between a parliamentary committee and the government concerning the types of information the Information Commissioner should keep secret about his office's budget. That struggle illustrates how "bizarre" has become the reach of cabinet secrecy. Here are the details.

For the first time in the almost 20-year history of the Office of the Information Commissioner, it was necessary for him to ask Treasury Board Ministers to approve additional monies to avoid going over budget for fiscal year 2002-2003. Ministers decided to give additional funds to the Information Commissioner in the amount of $311,000. As is required, the government then tabled Supplementary Estimates in Parliament seeking approval to expend the additional funds awarded to the Information Commissioner (and to many other government institutions). Review of the portion of the Supplementary Estimates relating to the Office of the Information Commissioner was assigned to the Standing Committee on Government Operations and Estimates. The information available to the Committee--as set out in the Supplementary Estimates--was the following:

Objects of Expenditure

Operating

Personnel	$ 60,000
Professional and Special Services	$251,000
Total	$311,000

As might be expected, the Information Commissioner's office was called before the committee to give explanatory details. In preparation (for a first appearance of this kind), officials of Treasury Board were asked if the expenditure details contained in the Treasury Board decision--but not in the Supplementary Estimates--could be shared with the committee. The Information Commissioner was anxious to make full disclosure.

To his great surprise, Treasury Board, in consultation with the Privy Council Office, said "NO". Here are the exact words used: "Both TB submissions and decision letters are considered cabinet confidences, and must be treated as such (i.e. not revealed in any way)...The information has not been made public, so it is still a confidence which must not be revealed."

When the Deputy Information Commissioner appeared before the committee, he explained the dilemma in which the office found itself. He made it clear that the Information Commissioner wished to explain the details of the authorized expenditures and the terms under which the additional funds were approved by Treasury Board Ministers. However, he also explained that, in the absence of a committee order to disclose the information, the commissioner was not in a position to substitute his judgement for that of the government as to whether or not the details in the Treasury Board decision qualify for the cabinet confidence privilege.

The committee understood the difficult position in which the commissioner found himself, but was adamant that the information be provided. As a result, the committee decided to write to the Information Commissioner requiring him "to provide to the committee any and all information required by the committee to justify the new appropriation in the Supplementary Estimates (B) in the amount of $311,000". Treasury Board and Privy Council Office were given notice of the committee's order and of the date and time when the commissioner was required to appear to respond.

At the appointed hour, the Deputy Information Commissioner appeared

for the second time. No official from the Privy Council Office or the Treasury Board appeared to assert the cabinet confidence objection to disclosure. Consequently, the Deputy Commissioner provided to the committee the detailed breakdown of the $311,000 which had been authorized by Treasury Board Ministers. He also informed the Committee that Treasury Board Ministers had placed $126,000 of the total in a "frozen allotment", which means that it would be claimed back from the commissioner's 2003-2004 budget.

It seems obvious to the Information Commissioner that an interpretation of the cabinet confidence privilege, which impedes the constitutional role of Parliament to review government expenditures, is overly broad and inappropriate. Moreover, such an interpretation appears inconsistent with the Supreme Court's guidance in Babcock which cautions against the use of cabinet secrecy to thwart the public interest in legitimate public inquiry. Surely, in a democracy, there is no form of inquiry with more legitimacy than that performed by elected representatives into expenditures which government is asking them to approve.

Catch 22 - the Auditor General

The Auditor General, this year, also found herself in a secrecy "Catch-22" caused by the government's overly broad application of the cabinet confidence privilege. During hearings by the Public Accounts Committee into the Auditor General's December 2002 Report on the costs of the Canadian Firearms Program (CFP), a dispute arose between the Auditor General and the Deputy Minister of Justice. The Auditor General informed the Committee that the CFP had been designated by Treasury Board as a "major Crown project"--a designation which should have entailed more rigorous controls. The Deputy Minister of Justice, on the other hand, informed the Public Accounts Committee that he was unaware that the CFP had been so designated. In the face of this difference of view, the Committee asked the Auditor General for additional documentation supporting her view.

It transpired that the records on which the Auditor General based her view were three submissions to Treasury Board by Justice Canada and the three decisions taken by Treasury Board Ministers in response thereto. However, the Auditor General could not provide these records to the Public Accounts Committee because the government asserted that they were cabinet confidences. The Auditor General, on February 26, 2003, wrote to the Public Accounts Committee as follows:

> "Points 1 to 3 in the attachment refer to information in submissions to the Treasury Board by the Department of Justice and subsequent decisions of the Treasury Board on the Canadian Firearms Program. It is our understanding that the source documents are considered by the government to be confidences of the Queen's Privy Council. Neither my office nor departments may release these documents. However, I have paraphrased the information in them relating to the issue of whether the Canadian Firearms Program was a major Crown project. Your committee may wish to consider asking the government to release the source documents if it wants to review the exact wording."

The very same issue (was CFP a major Crown project) was the subject of a question of privilege in the House of Commons alleging that the President of Treasury Board had misled the House by asserting that the CFP was not a major Crown project. In her defence, the Minister chose not to disclose the Treasury Board submissions and decisions referred to by the Auditor General. Rather, she asserted that no records could be found confirming that Treasury Board Ministers had designated the CFP as a major Crown project. There being no records available to the Speaker contradicting the minister's assertion, he accepted her version of facts and dismissed the allegation that she had misled the House.

What legitimate governmental or public interest purpose could possibly be served by the government's insistence that the resource requests and approvals for the CFP be kept secret? Does accountability have much meaning in a system where bureaucrats and ministers may invoke cabinet secrecy to refuse to provide Parliament and the public with documentary support for their assertions and assurances? Would this incidence of secrecy pass the "smell test" described by the Supreme Court in Babcock?

D. Anti-terrorism and Secrecy

Since the terrorist attacks in the United States on September 11, 2001, the Canadian government has taken a number of initiatives designed to restrict public access to information and restrict the ability of the Information Commissioner to independently review government refusals to disclose information. In last year's report, Parliament's attention was drawn to the fact that the *Antiterrorism Act* (introduced as Bill C-36) gave the Minister of Justice the authority to issue a certificate which would not only cloak information in secrecy, but also terminate any ongoing investigation by the Information Commissioner related to such information. (See pages 15-20, 2001-2002 Annual Report.)

As well, the Privy Council Office, since the September 11th tragedy, insisted that it be involved in the review of all access to information requests concerning post-9-11 matters.

It can be reported that, in this reporting year, no secrecy certificates have been issued under the antiterrorism legislation to terminate access investigations. As well, PCO has ceased requiring departments to seek its review of all requests concerning antiterrorism/security matters. That is the good news!

The bad news is that Citizenship and Immigration Canada has asked Cabinet to give it a greater ability to cloak information in secrecy by designating its enforcement and intelligence branches as an "investigative body" under the *Access to Information Act*. Only investigative bodies may avail themselves of the exemption set out in paragraph 16(1)(a) of the Act, which authorizes such bodies to keep their records secret for twenty years, without the necessity of demonstrating that an injury to law enforcement or investigations could result from disclosure.

In the 20 years since the access law has been in force, this is the first new application for investigative body status. The Information Commissioner

was given an opportunity to comment on the application and he recommended that the application be denied. The text of his letter of recommendation to Justice Canada is appended to this report at pages 129 to 130 (Appendix A).

Canadians continue to complain about excessive secrecy on the part of government institutions which play a role in ensuring public safety. The most high profile example this year involves the refusal of Transport Canada to disclose information about the results of their tests of airport baggage and passenger screening. The Information Commissioner is investigating a complaint against a refusal to disclose even the results of past tests which have been disclosed in response to previous requests. This high level of caution was also of concern, this year, to members of the Standing Senate Committee on National Security and Defence which undertook an examination of security at Canadian airports.

In January of 2003, the Senate Committee issued a report entitled: *The Myth of Security at Canada's Airports*. Here is what that report has to say about the government's refusal to disclose security-related information:

> "The Committee recognizes the need to balance the public's right to know against the interests of national security. But unreasonable secrecy acts against national security. It shields incompetence and inaction, at a time that competence and action are both badly needed. The *Parliament of Canada Act* designates Parliament as the primary agent in providing Canadians with good, balanced government. The Committee sees itself as helping to perform this role on behalf of all Canadians, and considered the resistance of some people who chose to hide behind a false wall to be most inappropriate." (p. 13).

The *Access to Information Act* was intended to move us beyond a form of government accountability based solely on trusting the word and good faith of public officials. While trust in our public officials is important, and usually deserved, the Access Act allows us to verify that our trust is well-placed. This important role of openness in our society is not given adequate weight by our public officials who are involved in security-related work.

E. Reform of the *Access to Information Act*

An important event in this reporting year was the publication in June 2002, of the report of the government's Access to Information Review Task Force, entitled: *Access to Information: Making it Work for Canadians*. Based on almost two years of work by a group of public servants, the report makes extensive recommendations for changes to the *Access to Information Act* and for administrative changes designed to make the overall access régime more efficient and effective.

The Information Commissioner responded to the Task Force Report in a special report to Parliament tabled in September 2002. The special report expresses grave concern about the "insider" perspective of the Task Force and the resulting, government-friendly, proposals for "reform". To use the words of the Information Commissioner's Special Report:

"By any reasonable measure, the Task Force review 'process' was entirely inadequate for determining how to strengthen the right of access. As a result, there is a great irony in the title which the Task Force gave to its report: *'Making it Work for Canadians'*. By design of the process, and (as we shall see) from an assessment of its content, this set of reform proposals might, more aptly, be titled: 'Making it (Less) Work for Government Officials'....

Every non-insider review of the *Access to Information Act* over the past 20 years has come to the same conclusion: narrow the scope of exemptions, broaden the coverage to include new records and institutions, make the system speedier, reduce fee barriers, strengthen the powers of oversight and make government more accountable for its obligations under the Act. The Task Force recommendations do not measure up to these expectations."

No effort will be made in this annual report to repeat, or even summarize, the content of this year's Special Report. To this point, the government has not responded to the Task Force recommendations. Many of its administrative proposals--better training, more resources, improved collection of evaluative statistics--require no legislative change and should be proceeded with. However, since the recommendations for legislative change do not reflect a broad range of perspectives drawn from the relevant stakeholders, they are an unacceptable basis for draft legislation. For this reason, the Information Commissioner urged the Minister of Justice and government to engage a more open process of review before introducing an access reform Bill. Here is the commissioner's proposal:

"The right of access is one of those rights which, by design, is uncomfortable for governments to live with. This is the type of legislation which justifies giving parliamentarians and the public more freedom to influence the shape of amendments than is possible once a government Bill has been tabled. It is to be hoped that the Minister of Justice and the government will support a public review of the Task Force proposals, by a Parliamentary Committee, prior to introducing proposed amendments in the form of a Bill". (Special Report, p. 33)

In January 2003, the Leader of the Opposition wrote to the Prime Minister expressing his concern about Task Force proposals and urging the Prime Minister to submit the matter of reform of the *Access to Information Act* to a Parliamentary Committee. The text of that letter is as follows:

"In 1993, you formed a Liberal government that was to be based on openness and transparency. The foundations of your electoral win were premised upon these basic ideals and a greater importance on ethics in government. All Canadians placed their faith in your stewardship and expected you to uphold our most fundamental values of freedom and democracy.

It is against this backdrop that I wish to raise your attention to the Access to Information Review Task Force and the corresponding Special Report to Parliament by the Office of the Information Commissioner. As an independent officer of Parliament, the Information Commissioner highlights fifteen separate recommendations in the Task Force report that increase the

level of secrecy in the federal government. If adopted, these measures will result in even less openness and transparency than there is currently. They expand the number of exclusions and exemptions under the Act and will place a chill on access requests.

Of equal concern, the government is also proposing a long list of new restrictions on Canadians who make use of the *Access to Information Act*. The Task Force is proposing to authorize government institutions to refuse to process access requests that the government considers to be frivolous, vexatious or abusive. It would also require requesters to refer to a specific subject matter or to specific records. This is unnecessary and punitive.

I submit to you that Canadians deserve better. They want a federal government that leads the way in making information available and is a global leader in providing information to Canadians. They want crown corporations that are open and transparent. They want information made available without the need to make requests under an Act of Parliament. They do not want a more secretive government that seeks to exempt and exclude huge sections of government information.

Canadians expect us to act in openness and transparency.

Accordingly, I urge your government to take the lead and reject the recommendations for increased secrecy proposed by the Task Force.

I urge you to submit the *Access to Information Act* and the Information Commissioner's Special Report for review to a Standing Committee of Parliament in order to draft changes to this vital piece of legislation."

CHAPTER II
ADDRESSING THE CRISIS IN INFORMATION MANAGEMENT*

A. Executive Summary

The Information Commissioner of Canada has long expressed concern regarding the state of information management in the Government of Canada. Good recordkeeping is a pre-requisite for the successful administration of the *Access to Information Act* as well as a central component of good governance. Effective information management is also essential to protect the security of Canadians in a post-September 11 world, while respecting their access and other democratic rights.

The commissioner's annual reports, those of the Auditor General and other evidence confirm that the government does not have adequate control over a fundamental resource of governance. Weak records and information management continues to jeopardize public programs and services and impede government openness and accountability. Too often, records of important business decisions, actions and transactions are not created or they are inaccessible or unreliable. The electronic information environment is overwhelming traditional skills and resources.

The commissioner's 2000-2001 Report to Parliament made a number of recommendations for improving federal government recordkeeping. There is considerable evidence that the government is responding to these and other calls for change:

- Information management is becoming more widely recognized as a core discipline of public sector management.
- There is a better understanding of what information management is.
- There is stronger leadership for information management.
- There is greater collaboration among central agencies and departments.
- There are new mechanisms for addressing IM issues and developing shared solutions.
- There are new policies and tools to support information management.
- Individual departments are improving their IM programs.
- There are promising efforts to raise IM skills and develop a new IM community within the public service.

There is now a will and some momentum within the bureaucracy to improve records and information management. Key roles are being played by the Chief Information Officer Branch, the Library and Archives of Canada and a number of progressive departments. Within departments, a key indicator of success is the level of support from deputy ministers.

It will take time, however, for awareness and effort to be translated into good recordkeeping practices. The government needs to accelerate its efforts in the above areas so that the current momentum is not lost. As well, the government needs to act on

* see page 44

other recommendations previously made by the commissioner:

- Parliament must play a more active oversight role for IM.
- The government needs a recordkeeping law.
- Clearer strategies and roles for information management are needed.
- Strong support is needed to implement the Management of Government Information policy.
- Information management must be better funded.
- Progress in implementing information management policies and practices needs to be objectively evaluated.
- Better metrics for IM are required.
- An IM education and training strategy is needed.

A more fundamental issue is the need to change the bureaucratic and political culture of the federal government. Despite the efforts of many conscientious and dedicated civil servants, large bureaucracies sustain a culture that resists openness and transparency. An introverted and risk-reluctant command-and-control hierarchy still characterizes many parts of the federal government. A dogged unwillingness to admit error still persists. Where this is the case, the tendency is to hold onto information rather than to release it and to place loyalty to a minister above the public interest.

Change must come from the ranks of the most senior public servants and from the political level itself. The best guarantee of that change is greater access by the public, the media, non-government organizations and others to information that enables them to scrutinize the workings of government and hold public servants and politicians accountable. The Privy Council Office can play an important role in this process as it links the political and public service dimensions of government. It has the opportunity and the responsibility to advance information management and access as it develops a strong vision of evidence-based governance in the electronic age. Good records and effective information management provide the evidence needed to make decisions and take action that identify, protect and serve the public good.

B. Weakened Levers of Accountability

The Information and Privacy Commissioners, the Auditor General, Parliamentary Committees and others have repeatedly called attention to poor information management and its impacts. Most recently, poor recordkeeping was cited as a key factor of concern in the management of the gun registry program, in concerns over GST fraud, in the improper tendering of government contracts, in the inability to locate costly commissioned reports, and in the lack of security for sensitive information placed on government websites. The Auditor General has said that some programs were so poorly documented that an audit could not even be completed.[i] The records were simply unavailable, incomplete or unreliable.

In his own area of responsibility, the Information Commissioner has found that many complaints about the lack of access to requested records involve

poor records management. Record searches are often lengthy and incomplete because records are inappropriately filed.

Relevant records are often duplicated in many locations and in multiple versions of uncertain authoritativeness. Records that should be present in the files often have not been created (for example, when the minutes of important meetings are not taken and filed). Records have sometimes been destroyed prematurely and without authorization. In some cases, the records have been altered or their location obscured to avoid discovery. The result is that often neither government staff nor the public has ready and reasonable access to important information it needs and has a right to see.

As well, many of the records that document publicly funded activities are not accessible or adequately protected. The programs are delivered by non-government bodies not subject to government audit, access and privacy legislation or government records management standards.

Other problems stem from the huge volumes of records found in government departments in electronic, paper and other formats; the use of complicated and quickly changing technologies; and the lack of basic skills among government staff for creating and managing their own records and shared files. In particular, the volume of e-mail and web-based documents are overwhelming government workers who have difficulty understanding what to keep and what to discard.

The federal government has been creating the complex technology infrastructure needed to support Government On-Line. Less attention has been given to the quality and timeliness of information that Canadians want and need. A report by the Public Policy Forum called attention to the danger of an "emperor's clothes syndrome" where "the outer clothes of Internet portals and websites are removed to reveal a fragile and inadequate information infrastructure..."[ii]

The bottom line is that the Government of Canada does not have adequate management control over a fundamental resource of governance.

The impact of poor records management goes far beyond the government's access and privacy regime. Within government, the lack of accurate and authoritative information results in poor decisions, failed programs and lost opportunities. Time wasted finding information and the storage of records no longer needed increase government operating costs. The failure to maintain and protect records with high legal and intellectual property value results increased liability and financial loss. The premature destruction of records with long-term archival value contributes to our collective historical amnesia and the loss of valuable knowledge.

The impact on the public ranges from inconvenience (when requested information is not conveniently available) to a decline in the quality of governance (when citizens lose faith in government). As the Information Commissioner has commented, at issue is:

> "whether the public has confidence that government will be responsive to its needs, will act openly and transparently, will recognize its duty

to document its actions and be accountable for them, and whether it will respect the rights of individuals and organizations to access information that shows how well government has met these responsibilities and expectations."

In other words, at stake is whether society is able and willing to maintain its trust and confidence in government. Without these qualities, democracy itself is in serious jeopardy.

The security of Canadians is also at stake. In a post-September 11 world, that security depends directly on what information is created and collected, its quality and reliability, how the information is protected and whether and to whom it is disseminated. The government must ensure that it has effective policies and a strong information management infrastructure to protect vital information assets, address serious security concerns and safeguard fundamental public access and other rights.

C. Moving in the Right Direction

Interest in and attention to information management have increased considerably following the recommendations in the Information Commissioner's 2000-2001 Report (and in the government's own *Situation Analysis* report in 2000).[iii] Central agencies and an increasing number of departments are responding to the calls for action:

Information management is becoming more widely recognized as a core discipline of public sector management.

In government workshops and public presentations, the National Archivist, the Chief Information Officer and other senior government officials have been working to raise awareness of the value of records and information management. Treasury Board Secretariat now sponsors an annual fall "IM Day" for public service managers. Presentations and case studies underline the importance of IM. In February, the Library and Archives of Canada sponsored a symposium for 245 senior government staff on "Achieving Excellence in Information Management". The objectives were to engage senior managers, recognize IM achievements and strengthen the government's IM community. More than 80% of senior executives who attended left the symposium committing to support stronger IM programs in their departments.

Aside from the reports of the Information Commissioner, the Auditor General and Treasury Board itself, other studies have focused on information management. A review of the government's ATIP regime echoed the Information Commissioner's call for a stronger access culture and the need for better training, tools, awareness, leadership and incentives for documenting government activities and managing government records.[iv]

New materials have appeared that provide a potent business case for improving information management. The Library and Archives of Canada prepared and widely disseminated a *Case for Action for Improving Information Management in the Government of Canada.*[v] The *Case for Action* defines IM, its benefits, the risks of inaction and describes how the Government of Canada is lagging behind other governments and the private sector in

improving information management. As well, a recent discussion paper published by the Public Policy Forum discusses in detail the intimate relationship between good recordkeeping and good governance.[vi]

As Government On-Line matures as an electronic service delivery strategy, more attention is being paid to the quality and relevance of program information, not just the speed and convenience of internet-based access.

Numerous conferences and workshops for government staff are focusing on the business value of information management and knowledge management. "IM" and "KM" are becoming both trendy catchwords as well as serious disciplines that impact on every aspect of public (and private) sector activity.

All of these activities are raising the profile of information management and helping to generate greater interest in improving it in the Government of Canada. Information is becoming recognized as one of the four primary assets that government depends on and must manage in an effective and professional manner (the other resources being money, people and technology).

There is a better understanding of what information management is.

The definition and level of understanding of what comprises information management vary widely. "IM" encompasses a variety of processes and practices related to records management, data management, web content management, access and privacy administration, knowledge management and others. There is, however, a more widely shared understanding of IM than before. A new *Management of Government Information* (MGI) policy makes clear what managers and other public servants must do to manage different forms of information in their care. The Library and Archives of Canada's *Case for Action* defines the fundamental information management activities and processes. Treasury Board Secretariat's new *Framework for the Management of Information* describes the wide range of elements and activities that constitute IM. These and other initiatives to describe and discuss information management have provided more clarity and stimulated greater awareness of information management and about what needs to be done to better manage government records and data in electronic, paper and other forms.

There is stronger leadership for information management.

At both the central agency and departmental levels, stronger leadership for information management is emerging. Within Treasury Board Secretariat, the Chief Information Officer Branch is creating a stronger focus on IM and linking IM more closely with its Government On-Line priorities. At the operational level, the Library and Archives of Canada is emerging as the centre of expertise and lead agency for the life-cycle management of government records and documents. Both agencies have a number of IM initiatives underway and senior IM staff have shown themselves to be energetic in leading change.

Two "champions" for information management have been designated to promote IM across the government: the National Archivist and the Associate Deputy Minister of National

Defence. Together, they combine the perspectives and expertise of an important information management professional with that of a highly respected government business manager.

At the departmental level, a clearer focus for IM leadership is also emerging, albeit slowly. The IM responsibilities of chief information officers (and other senior executives) are becoming more apparent and more integrated with their business and technology-related functions. The new *Management of Government Information* policy specifically requires that a senior executive in each department be designated with overall responsibility for implementing the policy. Deputy ministers themselves are increasingly expected to actively support and provide resources for IM development. This expectation comes both from central agencies as well as from their own managers looking for leadership. To promote better governance and accountability for IM, the Chief Information Officer Branch has drafted detailed guidelines in these areas for departments (see page 11, "Policies and Tools").

The Government of Canada is also demonstrating leadership in information management internationally. The Library and Archives of Canada, Public Works and Government Services Canada and the Canadian International Development Agency (CIDA) are involved in initiatives to share Canadian expertise in IM with developing countries. These activities reflect a strong Canadian role in the G8 nations efforts to implement the Okinawa Charter on Global Information Society. [vii]

There is greater collaboration among central agencies and departments.

A tradition of top-down policy and program development has long existed in the federal bureaucracy. While change is inconsistent, a more collaborative approach is becoming more prevalent. The *Framework for Managing Information*, the *Management of Government Information* policy and the *Information Management Capacity Check* tool (discussed later) are the products of significant consultation among central agencies and line departments. As well, the IM roles of the two most prominent agencies (the Chief Information Officer Branch of Treasury Board Secretariat and the Library and Archives of Canada) are becoming clearer, more coherent and better coordinated. There is an understanding that the development of most operational policies, practices and tools for records and information management will be undertaken through interdepartmental teams with central agency leadership.

The joining of the National Archives and National Library to form the Library and Archives of Canada also provides an important opportunity to strengthen the institution's IM leadership role by integrating library, archival and document management perspectives and breaking down professional and other barriers.

There are new mechanisms for addressing IM issues and developing shared solutions.

New governance structures and mechanisms are enabling IM issues to be more readily discussed and addressed. These include an Information Management and Policies Committee (IMPC) of Treasury Board, consisting of director generals in

departments and central agencies and co-chaired by the Chief Information Officer Branch and Health Canada. IMPC is a subcommittee of the Service, Information and Technology Management Board (SIMB). IM proposals discussed and endorsed at these levels flow to Treasury Board's existing Information Management Sub-Committee (TIMS), consisting of the Chief Information Officer of Canada and a number of deputy ministers. And although confusingly named, an Information Management Champions Committee (IMCC) provides a forum specifically for human resources development issues. Other advisory and "sounding board" bodies are the Information Management Advisory Group (IMAG) and the Chief Information Officer Council. All of these bodies bring needed process, collaboration and governance to information management matters. At TIMS, in particular, there is now both greater opportunity and need to consider the IM dimensions of major government programs. These committees are complimented by other bodies such as the Information Management Forum, the Records Management Institute and the Council on Federal Libraries.

There are new policies and tools to support information management.

A strong policy foundation for the government's IM program has now been developed. The *Management of Government Information* policy was approved by Treasury Board in April 2003. MGI succinctly defines the life-cycle operational requirements for managing information in all forms. It provides information about the legal framework for recordkeeping, requires that departments ensure effective IM governance and accountability arrangements, and necessitates ongoing evaluation of IM activities. Unlike earlier policies, MGI speaks to all managers and identifies the value of well-managed information to the government and to Canadians.[viii]

MGI is at the centre of Treasury Board Secretariat's *Framework for Managing Information* (FMI). The *Framework* maps the elements of the government's IM infrastructure (laws, policies, standards, guidelines, etc.) and shows their interrelationships. While some of the elements of the infrastructure are already in place within the government, others still need to be developed or adapted. Over time, the web-based *Framework* will provide links to all of these materials.

One of these elements is a guideline for departments for establishing strong governance and accountability arrangements for IM.[ix] Still in draft form, this document defines governance and accountability and related processes. It describes in detail the IM roles and responsibilities of ministers, deputy ministers, the senior executive responsible for IM and other managers and staff (including information management and information technology specialists). It is a blueprint for establishing effective leadership and accountability for IM within federal institutions. When released, it will substantially respond to the Information Commissioner's call for a strong information-centred accountability framework.

A newly developed tool and methodology helps departments measure their current capacity for managing information. The Library and Archives of Canada's *Information Management Capacity Check* (IMCC) identifies six aspects of information

management (including management of the records life cycle) and for each describes the characteristics of five "maturity levels" ranging from "Non-existent/Undeveloped" to "Industry Best Practices".[x] Consistent with the International Records Management Standard[xi] (ISO 15489), the *Capacity Check* provides a basis for departments to establish a baseline and determine IM development priorities. The intention is eventually to link each area assessed to a suite of practical tools (model standards, policies, guidelines and practices) that departments may use. The government has endorsed the IMCC for use by all departments.

A number of other central IM initiatives are underway. Led by either the Library and Archives of Canada, the CIO Branch or undertaken collaboratively, they include:

- development of a web-based *Records and Information Life-Cycle Management Guide* describing IM processes and resources for managers as well as a guide for deputy ministers;
- development of government-wide retention periods for common administrative records in departments;
- updating of "Records Disposition Authorities" that allow departments to dispose of their records when no longer needed;
- special projects to dispose of unneeded departmental paper records ("Clearing Paper Mountains");
- development of a government-wide file classification model and implementation guide for common business functions;
- work on a strategy for preserving archival electronic records;
- review of the federal records centres program;
- implementation of a government-wide metadata standard (a model for describing records and data holdings) and a related thesaurus of common terms;
- development of specific guidelines for the management of e-mail records, web documents and encrypted and digitally signed documents;
- development of new guidelines for the management of government publications.

Individual departments are improving their IM programs.

Individual departments are taking steps to improve records and information management. With the necessity to implement the new *Management of Government Information* policy in mind, a number of departments are reviewing their IM infrastructure, raising internal awareness, and introducing departmental policies, standards and processes.[xii]

More departments are implementing electronic records and document management systems such as RDIMS, although cost and complexity remain barriers. Departments that have already implemented RDIMS are realizing that their success depends as much on changes in the business culture (e.g. the willingness to document key activities) as it does on learning to use the new software. As well, RDIMS requires a high and continuing level of training and support to become an accepted way of

managing records and documents at the desktop.

At the Library and Archives of Canada's IM symposium in February, ten departments were singled out for significant information management projects. "Leading by Example Awards" were given to the Department of Foreign Affairs and International Trade, Public Works and Government Services Canada, Transport Canada, Solicitor General of Canada, Citizenship and Immigration Canada, Human Resources Development Canada, Statistics Canada, Canadian International Development Agency, Health Canada and Natural Resources Canada. Examples of initiatives include: "clearing paper mountains", evaluating their IM capacity, developing virtual libraries, introducing department-wide file plans and introducing e-mail management tools.

Overall, progress "on the ground" is still modest and varies widely depending on the degree of senior management support and the level of resources made available. (At the IM symposium, managers agreed that strong IM leadership from their deputy ministers was among the most crucial factors for moving ahead.)

There are promising efforts to improve IM skills and develop a new IM community.

The e-government information environment requires a new breed of information professionals. A common complaint of deputy ministers and other senior managers is that people who understand and can support this new environment are not available. Records managers, file clerks and other traditional positions common in the paper world have long been disappearing. Reasons include budget cuts and the naïve assumption that new technology would make "records management" unnecessary. Managers subsequently realized that managing complex electronic records and data systems was an even more challenging task than dealing with "paper mountains".

As attention shifts from technology management to information management (and eventually, it is hoped, to knowledge management), departments are beginning to appreciate the need for professionals who understand the management requirements of both "data" and "records" in multiple media. Such staff are essential for designing and implementing a mature information systems environment and helping to embed effective recordkeeping and other IM practices in business processes and technology tools. As an example, public service values and codes should include a commitment to documenting government decisions and actions.

There is strong evidence that central agencies are helping generate a new IM "community of practice". The Organizational Readiness Office (ORO) in the Chief Information Officer Branch is leading this change management process. Based on earlier work to identify IM core competencies, it has placed a repository of IM work descriptions on the federal intranet that can be used by departments to develop or revise IM positions. In general, these represent more sophisticated and better paid positions than traditional records management jobs. In particular, ORO is establishing models for three director-level "signature" positions that departments

should have. These positions relate to information management, knowledge management and access/privacy management. ORO has proposed a two-year "IM Leadership" development program for director-level managers. As noted earlier, the CIO Branch has also drafted governance and accountability guidelines for departments that describe IM roles and responsibilities of managers and staff.

Much of this activity is community-driven: IT staff, records specialists, librarians and program managers recognize that issues, perspectives and skills are converging as e-government emerges. Professional islands are beginning to disappear. "Web content managers" are an example of a new position that should require knowledge of government programs, document management and preservation, and new technology.

Consideration is also being given to the education and training programs needed to develop this new group of IM managers and staff. The Knowledge Institute in Public Works and Government Services Canada is considering the role it can play in training supervisors and other middle managers. It has offered some valuable IM training in the past (e.g., *"IM: Its Role in Government On-Line"*). There is also potential for the Canadian Centre for Management Development to develop programs that deal directly with the information management dimension for senior executives. These prospects and plans are still at an early stage, however.

As IM professions and their development strategies slowly converge, an increasing number of consultations, training and development events is being offered to government managers and information management staff by a variety of public and non-government organizations.

As they proceed, these efforts will show that information management is a core discipline in the public service. Managing information is what everyone does.

D. Steps Ahead

The progress that is being made in strengthening IM practices and infrastructure is both overdue and welcome. There are now clear signs of a bureaucratic will to do something. It will take time, however, for awareness and effort to be translated into more efficient and effective recordkeeping practices. The pace of change is often glacially slow within large bureaucracies with competing and changing priorities. The *Management of Government Information* policy--a basic set of IM precepts--took almost three years to develop and approve.

In some areas of the government, there is still little visible evidence of change. Program and policy managers, information specialists, auditors, legal staff and parliamentarians who rely on good business records to do their work continue to be frustrated. Audit reports and newspaper headlines still remind the public that it cannot always access or trust government information to which they have a right.

As the Information Commissioner emphasized in his 2000-2001 Report to Parliament, recordkeeping will improve when openness and transparency are "reinforced in law, championed at the highest political levels, communicated as a fundamental expectation of public

service, consistently demonstrated in practice and adequately rewarded."[xiii]

The significant progress that has occurred needs to be recognized and applauded. The government must accelerate its efforts in the above areas, however, so the IM momentum is not lost. As well, government needs to take action in the following areas:

Parliament must play a more active oversight role for IM.

The effectiveness of Parliament as a fundamental institution of democratic governance depends on the information it receives, considers and is able to act upon. The Auditor General and others (including parliamentarians themselves) have repeatedly noted that Parliament often does not receive the information it needs to exercise its role effectively.

It is essential that Parliament demand the information it needs to review and approve programs and expenditures, assess their effectiveness, consider new legislation and perform other functions. It has the authority to require officials to provide complete and credible information about their programs, activities and expenditures and should rigorously question the information it receives. It also needs to assure itself (and Canadians) that departments have the necessary underlying IM infrastructure and recordkeeping practices in place. It can accomplish these ends through its standing and special committees, through reports and audits it requests from departments (or undertakes itself) and through other opportunities to exercise oversight.

Access to reliable information about government activities and decisions lies at the core of responsible representative government. Parliament needs to play a more active role in promoting better information management in support of these goals. This will not only enhance democratic governance, but make Parliament a stronger and more relevant institution.

The need for a recordkeeping law

Federal government recordkeeping policies and practices still lack a strong foundation in law. Canada has legislation dealing with certain aspects of information management (e.g., public access and privacy, archival preservation). What is missing is legislation that deals explicitly and comprehensively with the creation of records and the government's stewardship of recorded information over its complete life cycle.

Although some program-specific legislation includes records provisions, Canada does not impose a general legal obligation on ministers of the Crown and their departments to create and maintain full and accurate records of their business activities (the duty to document).[xiv] In an increasingly casual communications environment, we can no longer presume that appropriate records are being created and kept (e.g., the minutes of meetings are no longer routinely taken).

The purpose of a recordkeeping law would be to enhance the integrity and effectiveness of government operations and the availability and quality of the information on which they depend. The law would recognize the business and other value of government's information assets in all forms

(including their importance for public safety and security) and require their effective life-cycle management. Many other countries have passed records legislation to underpin these objectives.

A new recordkeeping law might include the following elements:

- Identify basic information management principles, values and objectives regarding government integrity, security, effectiveness, accountability, asset management, etc.;
- Require ministers and agency heads to ensure that records are created, acquired and maintained that adequately document key organization functions, activities, decisions, policies and transactions;
- Require that a records and information management program be established within each department/agency and appropriately resourced;
- Require that a senior executive be designated within each department with overall responsibility for information management;
- Require that the program include standards, procedures and training related to documenting business activities, identifying and organizing records, storing and protecting records, providing access to records; and retaining and disposing of records (all of these in conformity with other laws and standards);
- Require that all government programs and operations adhere to the above standards and practices in the management of recorded information;
- Require that certain types of organizations doing business with the federal government or receiving substantial federal funds have in place adequate records management;
- Require that technology-dependent records be kept accessible for the duration of their authorized retention periods;
- Provide for the monitoring, evaluation and reporting on the records and information management program (and of the performance of related officials);
- Establish consequences for failing to meet the requirements of the Act (and identify the circumstances under which they might apply).

At its centre, the law would provide a legal basis for the *Management of Government Information* policy and its key provisions. It could potentially provide a foundation for other government information-centred policies as well. [xv]

The value of and suggested options for a new information law were discussed at length in the Information Commissioner's 2000-2001 Annual Report. The Government of Canada should formally assess the merits of a recordkeeping law.

Clearer strategies and roles for information management are needed.

While central agency leadership in IM is increasing, there is still a need for a more coherent "whole of government" approach. There is no clearly defined government strategy or roadmap for improving IM. Its absence increases the risk of poor coordination, fragmented initiatives and blurred accountability. It needs to be

developed by central agencies and departments and reviewed by the IM committees.

The strategy could help clarify the roles and relationship between the CIO Branch and the Library and Archives of Canada. Although a valuable partnership is evolving, it is difficult to determine who is accountable overall as well as for specific initiatives. The Treasury Board Secretariat's internet site on IM governance lists only the archival preservation responsibilities of the National Archives. Treasury Board Secretariat's own IM role is described as relating to the "management of the government's human, financial and material resources".[xvi] Inexplicably, the management of information resources is not mentioned. Within the CIO Branch itself, key IM units now have different reporting relationships, making coordination more difficult.

Leadership for information management would also be greater if the Chief Information Officer were given a more direct and active role in the review of departmental estimates. This would help ensure that key information management issues are identified and addressed in major program plans.

At the departmental level, leadership for IM is still often absent. Attendees at the February IM Symposium identified "lack of leadership" as the greatest barrier to good information management in their institutions. Treasury Board guidelines for IM governance and accountability need to be disseminated and actively promoted.

Strong support is needed to implement the Management of Government Information policy.

To support the implementation of MGI, departments will need a phased implementation strategy and operational plan. They will also need practical tools and appropriate models in various areas. These include models for developing an IM business case, evaluating IM risks and benefits, documenting business activities, creating file plans, determining records retention periods, managing e-mail and web documents, devising training plans, and others. Portions of this tool kit already exist within the government and others can be adapted from international models. It is the intention of the Chief Information Officer Branch and the Library and Archives of Canada to make such materials and related supports available. As yet, the resource materials on central agency IM websites are incomplete and the sites are not yet sufficiently structured, integrated, coordinated and linked. As part of government-wide implementation plan for MGI, these resources need to be available to help guide departments and sustain the current momentum.

Information management must be better funded.

Even with good laws, policies and leadership in place, a strong IM infrastructure cannot be developed and sustained without sufficient funds. In earlier government program reviews, records management programs were mistakenly seen as low-level administrative activities and were decimated. Finding and developing qualified staff, introducing electronic records management systems and developing department-specific policies and standards require money. The *Management of Government Information* policy has raised

expectations of the resources needed to implement it.

Central agencies, too, need the funds to plan and implement corporate IM initiatives. The Library and Archives of Canada, for example, is attempting to build a strong government-wide leadership role without the necessary resources to sustain it.

Progress in implementing information management policies and practices needs to be objectively evaluated.

The introduction of the MGI policy is encouraging departments to assess the current state of their IM infrastructure and to plan improvements. Over the longer term, departments regularly need to assess their progress in implementing the policy. Clearly, the internal evaluation of programs is the most effective strategy for generating greater management ownership of programs and results. Self-assessment by program managers is not always sufficiently objective, however, nor does it provide a whole-of-government view of the state of IM. Important roles need to be played by internal auditors, central agencies and by the Auditor General in assessing whether records management programs meet standards. [xvii] Once the MGI policy has had time to take effect, the Office of the Auditor General should assess the success of its implementation in individual departments and on a whole-of-government basis.

The Information Commissioner also recommended (in the 2000-2001 Report) that all program and spending audits should directly address program-centred information management issues and gaps.

A barrier to generating wider appreciation of IM (as well as in evaluating IM initiatives) is the difficulty in measuring its costs, risks, benefits and other impacts. As information management permeates all aspects of government operations, it is often difficult to quantify the above elements or attribute impacts to specific IM activities. Still, better metrics are needed to justify, develop, implement and evaluate IM initiatives. Useful approaches are available. Governments (including the federal government) and the private sector have, for example, developed risk assessment methodologies that can be adapted to an information management context. The Gartner Group has researched the amount of time that workers take (and often waste) in locating and retrieving records, reviewing and responding to e-mail and performing other information management tasks. [xviii] Methodologies exist to measure the value of "intellectual capital" embedded in records and documents. [xix] As well, many departments have undertaken successful initiatives that provide specific examples of financial or other benefits (lower storage costs, shorter processing time, etc.).

The federal government (as well as Ontario and others) have developed privacy impact assessment tools. A similar methodology could be used to ensure that other information management issues and impacts are considered in the development or re-design of programs, services and information systems.

The federal government should undertake research into IM metrics,

codify useful approaches and assemble a catalogue of direct and indirect (proxy) measures as well as examples of real-world benefits. This would be useful in helping departments justify, plan and evaluate IM projects and the performance of managers responsible for them.

An IM education and training strategy is needed.

There is increasing attention to the need to modernize the public service and ensure that it has the skills it needs to manage in an information and technology-rich environment. The most recent budget statement announced new initiatives in this area. Information management needs to be an important part of these efforts. The ability to manage and effectively use information is a core skill that needs to be at the centre of any public sector education and training strategy.

The Chief Information Officer Branch, the Library and Archives of Canada, the Canadian Centre for Management Development, the Knowledge Institute of Public Works and Government Services (and others) should collaborate to develop a strategy for IM education and training. The strategy should identify the topics that elected officials, senior executives, middle managers, information specialists and other government staff need to know. It should identify leadership for developing and implementing IM education and training programs for each audience. Significant roles can also be played by other government, professional and private sector bodies.

A Fundamental Priority – Changing the Bureaucratic and Political Culture

Some issues are more fundamental, complex and difficult to change. Despite the efforts of many conscientious and dedicated civil servants, large bureaucracies sustain a culture that resists openness and transparency. An introverted and risk-reluctant command-and-control hierarchy still characterizes many parts of the federal government. A dogged unwillingness to admit error still persists. Where this is the case, the tendency is to hold onto information rather than to release it and to place loyalty to a minister above the public interest. Senior managers at the February IM Symposium identified "organizational culture" as the second greatest barrier to good information management (after "lack of leadership"). [xx]

Change must come from the ranks of the most senior public servants and from the political level itself. The best guarantee of that change is greater access by the public, the media, non-government organizations and others to information that enables them to scrutinize the workings of government and hold public servants and politicians accountable. The Privy Council Office can play an important role in this process as it links the political and public service dimensions of government. It has the opportunity and the responsibility to advance information management and access as it develops a strong vision of evidence-based governance in the electronic age. Good records and effective information management provide the evidence needed to make decisions and take action that identify, protect and serve the public good.

i Office of the Auditor General of Canada, *December 2002 Report*, Chapter 10; http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/20021210ce.html

ii Andrew Lipchak, "Information Management to Support Evidence-based Governance in the Electronic Age," Public Policy Forum, Ottawa, November 2002; (http://www.ppforum.com/english/index.html)

iii John McDonald, "Information Management in the Government of Canada – A Situation Analysis", Treasury Board of Canada/National Archives of Canada, June 2000

iv "Report of the Access to Information Review Task Force", Treasury Board, June 2002 (Chapters 9 and 11)

v The "Case for Action" is available at: http://www.archives.ca/06/0603_e.html

vi Andrew Lipchak, "Information Management to Support Evidence-based Governance in the Electronic Age," Public Policy Forum, Ottawa, November, 2002; (http://www.ppforum.com/english/index.html)

vii ibid

viii The Management of Government Information policy replaces the Management of Government Information Holdings policy, largely directed to records specialists.

ix "Governance and Accountability in Government Institutions Guideline", Treasury Board Secretariat, October 2002 (Draft)

x The National Archives *IM Capacity Check* tool is a available at: http://www.archives.ca/06/0603_e.html

xi ISO 15489 (*Information and Documentation - Records Management*), released October 2001; http://www.iso.ch/iso/en/commcentre/pressreleases/2002/Ref814.html

xii 78% of those attending the February IM Symposium indicated that they were planning, were undertaking or had completed an IM assessment and action plan.

xiii The Hon. John M. Reid, P.C., Annual Report, Information Commissioner, 2000-2001, June 2001; http://www.infocom.gc.ca/reports

xiv The *Financial Administration Act* does require that departments and crown corporations keep records and accounts with regard to the management of finances and other assets.

xv Examples include the Government of Canada Communications Policy, Government Security Policy, Management of Information Technology Policy, Public Key Infrastructure Management Policy, Electronic Authorization and Authentication Policy.

xvi http://www.cio-dpi.gc.ca/imgi/governance/gov_e.asp#Central%20Agency%20Name

xvii Treasury Board Secretariat and the Library and Archives of Canada also have assessment functions as part of their mandates.

xviii In its *"Case for Action"*, the Library and Archives of Canada uses some of these measures to estimate the high cost of this wasted time in the Government of Canada (more than $870 Million annually).

xix Useful sources include: http://www.derwent.com/ipmatters/features/ipvalue.html; http://www.canadalawbook.ca/headlines/headline32_arc.html; Valuation of Intellectual Property and Intangible Assets (Gordon V. Smith, Russell L. Parr)

xx "Organizational culture" was not defined in the poll taken at the symposium.

* The Information Commissioner is grateful to Andrew Lipchak of Infotegrity Consulting for the wise counsel and careful research which were provided in the preparation of this chapter.

CHAPTER III
INVESTIGATIONS AND REVIEWS

A. Workload Statistics

In the reporting year (2002-2003), 956 complaints were made to the commissioner against government institutions (see Table 1). Table 2 indicates that 1,004 investigations were completed, 16.2 percent of all completed complaints being of delay. Last year, by comparison 28.2 percent of complaints concerned delay. This significant drop in the number of delay complaints is indicative of a generally improving performance by government in meeting response deadlines.

In addition to the complaints received this year, the office responded to 3,157 inquiries.

Resolutions of complaints were achieved without the intervention of the courts in every completed investigation with only two exceptions. Those cases are reported at pages 71 to 73. With the consent of the requesters, they have been brought before the Federal Court for review.

As seen from Table 3, the overall turnaround time for complaint investigations increased to 8.18 months from 7.85 months last year. Parliament was alerted last year to the deterioration in the office's ability to deliver timely investigations due to resource constraints, a heavy burden of complex investigations and difficulty in securing informal cooperation from government institutions. Table 3A illustrates the effect on completion time of the increasing percentage of workload in the more complex, difficult complaint categories.

Table 1 reminds us that there continues to be a troubling number of incomplete investigations. Last year it was 729, this year it is 631. Of this number, 373 have been under investigation for a period which indicates that they are backlogged. Even though progress was made this year in reducing the backlog, it remains at an unacceptable level and effects the completion time of all cases. Some of the progress in reducing the backlog is due to a modest infusion of new resources from Treasury Board. At this writing, the commissioner is endeavouring to convince the Treasury Board that there is some further way to go before his office is adequately resourced to effectively fulfill its mandate.

As can be seen from Table 4, complaints were investigated against 54 government institutions. Some 66 percent of all complaints were made against only ten government institutions. This phenomenon corresponds with the access requests received by government as a whole: a few institutions account for the bulk of all requests.

Of the complaints closed this fiscal year, the top ten "complained against" institutions are:

Institution	
1. Citizenship and Immigration Canada	111
2. National Defence	84
3. Public Works and Government Services Canada	70

4. Royal Canadian Mounted Police 60

5. Canada Customs and Revenue Agency 54

6. Environment Canada 54

7. Fisheries and Oceans Canada 50

8. Treasury Board of Canada, Secretariat 50

9. Foreign Affairs and International Trade 46

10. Justice Canada/Privy Council Office 45

Being on this list does not necessarily mean that these institutions performed poorly. To better assess "performance", one must look at the number of complaints against each institution which were found to have merit versus the number which were not substantiated.

Nevertheless, if one were to list the "top ten" institutions against whom complaints were made which the commissioner found, in this reporting year, to have merit (resolved or well-founded), the list would be:

Institution

1. Citizenship and Immigration Canada 56 of 111

2. Public Works and Government Services Canada 53 of 70

3. National Defence 50 of 84

4. Treasury Board of Canada, Secretariat 44 of 50

5. Fisheries and Oceans Canada 32 of 50

6. Statistics Canada 32 of 34

7. Environment Canada 31 of 54

8. Foreign Affairs and International Trade 30 of 46

9. Justice Canada 29 of 45

10. Canada Customs and Revenue Agency 28 of 54

Last year, special mention was made of the difficulties being experienced by Citizenship and Immigration Canada in dealing with a large volume of access requests in an efficient manner. Since that report, additional resources and new procedures have been put in place. While Citizenship and Immigration Canada still tops both lists (number of complaints against and number of meritorious complaints against), improved performance is beginning to show. As indicated in the report card results (see pages 139 to 144), the percentage of requests received which are answered late dropped to 3.8 percent for the period April 1 to November 30, 2002. By comparison, last year, the rate was almost 13 percent However, there is also some evidence to be explored in the coming year--that Citizenship and Immigration Canada's improvement may have resulted from an overly liberal use of extensions.

Table 1: STATUS OF COMPLAINTS		
	April 1, 2001 to Mar. 31, 2002	April 1, 2002 to Mar. 31, 2003
Pending from previous year	928	729
Opened during the year	1123	1114
Cancelled during the year	87	208
Completed during the year	1235	1004
Pending at year-end	729	631

Table 2: COMPLAINT FINDINGS *(April 1, 2002 to March 31, 2003)*

	FINDING					
CATEGORY	Resolved	Not Resolved	Not Sub-stantiated	Discon-tinued	TOTAL	%
Refusal to disclose	301	31	218	39	589	58.7%
Delay (deemed refusal)	135	–	24	4	163	16.2%
Time extension	86	–	24	15	125	12.5%
Fees	35	–	8	5	48	4.7%
Language	1	–	2	–	3	0.3%
Publications	–	–	–	–	–	–
Miscellaneous	27	1	43	5	76	7.6%
TOTAL	585	32	319	68	1004	100%
100%	58.3%	3.2%	31.8%	6.7%		

Note : 30 of the 32 complaints with a finding of "Not Resolved" involved requests for access to census records held by Statistics Canada (29 of the Refusals and the one Miscellaneous case). At the time the commissioner issued his finding, the complaints remained unresolved (and thus must be reported as such in this report).

However, on the same day applications for review were to be filed with the Federal Court, Statistics Canada changed its position and decided to disclose all requested records in accordance with the commissioner's recommendation.

Table 3: TURNAROUND TIME *(Months)*

CATEGORY	2000.04.01 – 2001.03.31		2001.04.01 – 2002.03.31		2002.04.01 – 2003.03.31	
	Months	Cases	Months	Cases	Months	Cases
Refusal to disclose	7.83	534	9.76	690	9.74	589
Delay (deemed refusal)	3.33	575	4.99	348	4.54	163
Time extension	4.18	151	5.59	76	8.27	125
Fees	7.02	54	5.84	68	4.73	48
Language	–	–	2.33	1	7.17	3
Publications	–	–	–	–	–	–
Miscellaneous	4.61	23	7.82	49	5.88	76
Overall	**5.40**	**1337**	**7.85**	**1232**	**8.18**	**1004**

Table 3A: TURNAROUND TIME *(Months)*

CATEGORY	2000.04.01 – 2001.03.31				2001.04.01 – 2002.03.31				2002.04.01 – 2003.03.31			
	Standard		Difficult		Standard		Difficult		Standard		Difficult	
	Months	%	Months	%	Months	%	Months	%	Months	%	Months	%
Delay (deemed refusal)	3.25	41	5.32	2	4.67	26	8.26	3	3.35	10	6.53	6
Time extension	4.03	11	6.47	1	5.43	5	5.93	2	3.75	5	11.29	7
Fees	6.59	4	11.25	0	5.31	5	10.53	1	3.02	2	6.18	3
Language	-	-	-	-	2.33	0	-	-	3.52	0	8.99	0
Publications	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Miscellaneous	4.62	2	-	-	5.60	3	13.99	1	3.67	5	9.67	3
Subtotal – Admin. Cases	3.65	57	6.40	3	4.91	38	8.92	6	3.48	22	8.82	19
Refusal to disclose	7.10	35	13.46	5	8.59	47	16.35	8	7.63	45	16.93	13
Overall	**4.96**	**92**	**10.80**	**8**	**6.95**	**86**	**13.36**	**14**	**6.27**	**68**	**12.15**	**32**

Notes: 1. Difficult Cases – Cases that take over two times the average amount of investigator time to resolve.

2. Cases take on average four times as much investigator time to resolve than administrative cases.
3. Trend 1 – Administrative cases now account for just 41% of our workload compared to 60% in FY 2000/01.
4. Trend 2 – Difficult cases now account for 32% of our workload compared to just 8% in FY 2000/01.

Table 4: COMPLAINT FINDINGS *(by government institution) April 1, 2002 to March 31, 2003*

GOVERNMENT INSTITUTION	Resolved	Not Resolved	Not Sub-stantiated	Discon-tinued	TOTAL
Agriculture and Agri-Food Canada	11	-	1	-	12
Atlantic Canada Opportunities Agency	1	-	1	-	2
British Columbia Treaty Commission	-	-	1	-	1
Business Development Bank of Canada	15	-	7	-	22
Canada Customs and Revenue Agency	28	-	23	3	54
Canada Economic Development for the Quebec Region	2	-	-	-	2
Canada Mortgage & Housing Corporation	2	-	-	1	3
Canada Nova Scotia Offshore Petroleum Board	-	-	1	-	1
Canadian Commercial Corporation	1	-	-	-	1
Canadian Film Development Corporation	-	-	1	-	1
Canadian Food Inspection Agency	2	-	1	-	3
Canadian Heritage	4	-	3	1	8
Canadian Human Rights Commission	-	-	1	-	1
Canadian International Development Agency	5	-	-	-	5
Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission	1	-	-	1	2
Canadian Security Intelligence Service	1	-	10	1	12
Canadian Space Agency	1	-	1	1	3
Citizenship & Immigration Canada	56	-	45	10	111
Communication Canada	8	-	-	-	8
Correctional Service Canada	17	-	10	1	28
Environment Canada	31	-	7	16	54
Finance Canada	4	-	1	2	7
Fisheries and Oceans Canada	32	-	17	1	50
Foreign Affairs and International Trade	30	-	11	5	46
Freshwater Fish Marketing Corporation	1	-	-	-	1
Health Canada	24	-	6	2	32
Human Resources Development Canada	17	-	7	-	24
Immigration and Refugee Board	6	-	6	1	13

Table 4: COMPLAINT FINDINGS *(continued)*

GOVERNMENT INSTITUTION	Resolved	Not Resolved	Not Substantiated	Discontinued	TOTAL
Indian and Northern Affairs Canada	7	-	6	-	13
Indian Residential Schools Resolution Canada	-	-	1	-	1
Industry Canada	15	-	5	-	20
International Centre for Human Rights and Democratic Development	2	-	-	-	2
Justice Canada	29	-	12	4	45
National Archives of Canada	7	-	20	1	28
National Capital Commission	1	-	-	-	1
National Defence	50	-	33	1	84
National Parole Board	-	-	1	-	1
Natural Resources Canada	5	-	-	-	5
Office of the Inspector General of CSIS	1	-	-	-	1
Office of the Superintendent of Financial Institutions	2	-	-	2	4
Ombudsman National Defence & Canadian Forces	1	-	-	1	2
Parks Canada Agency	-	-	2	-	2
Privy Council Office	24	-	20	1	45
Public Service Commission of Canada	1	-	-	-	1
Public Works and Government Services Canada	53	-	15	2	70
Royal Canadian Mounted Police	24	-	29	7	60
Solicitor General Canada	3	-	1	-	4
Statistics Canada	2	30	-	2	34
Transport Canada	12	-	4	-	16
Transportation Safety Board of Canada	-	2	-	-	2
Treasury Board Secretariat	44	-	5	1	50
Trois-Rivières Port Authority	1	-	-	-	1
Veterans Affairs Canada	-	-	2	-	2
Western Economic Diversification Canada	2	-	1	-	3
TOTAL	**585**	**32**	**319**	**68**	**1004**

Table 5: GEOGRAPHIC DISTRIBUTION OF COMPLAINTS
(by location of complainant) April 1, 2002 to March 31, 2003

	Rec'd	Closed
Outside Canada	20	12
Newfoundland	26	16
Prince Edward Island	2	0
Nova Scotia	71	77
New Brunswick	9	9
Quebec	81	79
National Capital Region	347	427
Ontario	146	113
Manitoba	34	32
Saskatchewan	11	17
Alberta	52	53
British Columbia	149	163
Yukon	0	1
Northwest Territories	4	3
Nunavut	4	2
TOTAL	956	1004

B. Demystifying the Investigative Process

The *Access to Information Act* confers upon the Information Commissioner broad discretion to select the procedures by which investigations are conducted. This discretion recognizes the need for a body charged with conducting investigations of complaints against government institutions to have flexibility in its choice of investigative methods, styles and approaches. Investigative flexibility is required to respond effectively to variations in:

- Types of complaints;
- Complexity of the factual or legal issues;
- Potential negative impact on individuals;
- Likelihood of related court proceedings;
- Level of cooperation from government institutions, witnesses and complainants; and
- Availability of resources.

While recognizing the need for such flexibility, the Information Commissioner also recognizes the importance of assisting all parties involved in investigations to better understand what procedural options are open to the commissioner and the circumstances in which they are likely to be used.

Informal Process

The investigative method of choice for fact-finding (used in well over 90 percent of investigative activities) is the **informal interview** conducted by an investigator delegated for the purpose by the commissioner. Informal interviews are pre-arranged at mutually convenient times, face-to-face or by telephone, at venues usually

chosen by the interviewees. Such interviews are not conducted under oath. Informal interviews are rarely recorded and never without the knowledge of the interviewee.

In the informal interview process, investigators take care to ensure that interviewees are interviewed in private and out of the presence of others (including co-workers, supervisors and legal representatives of the employer). Only if an interviewee asks to be accompanied by others, and only if the investigator is convinced that the others will assist the investigation and not impede the candor of the interviewee, will others be permitted to be present during an informal interview.

The informal investigative method of choice for obtaining representations from complainants and government institutions is a combination of interviews (face-to-face or telephone) and exchanges of letters. With respect to obtaining the representations from heads of government institutions, investigators deal directly with the official delegated by the head of the institution to provide representations to the commissioner.

This description of the informal investigative process should be read in conjunction with the commissioner's **Quality of Service Standards for Investigations** which are set out at pages 54 to 58.

Guidelines for Formal Investigations

When the Information Commissioner is of the view that evidence or representations should be offered "on the record", the investigative process may become more formal. Situations which may trigger a more formal process include:

1) Lack of cooperation by a witness/departmental official with the informal process (i.e. failure to agree to an interview time; failure to appear for interview; refusal to answer a question; insistence on a formal, on-the-record process; refusal to provide records; inappropriate behaviour);

2) Presence of circumstances (such as, for example, allegations of wrongful destruction of records) which may give rise to a finding, comment or recommendation which is adverse to an individual;

3) The existence of conflicting evidence and issues of credibility;

4) Potential that judicial proceedings may ensue;

5) Insistence by a witness that he or she be accompanied by counsel; and

6) The need to ensure that a witness fully understands the nature, quality and gravity of the evidence which they have offered informally.

In the formal process, evidence is taken during a proceeding conducted by a presiding officer delegated for the purpose by the Information Commissioner. Formal proceedings are arranged by invitation, at a mutually convenient time. Only if it is not possible to secure the witnesses' participation voluntarily will a subpoena be issued to compel attendance. Usually, formal proceedings are conducted on the premises of the Information Commissioner. The formal proceeding is recorded (usually audio only, although audio-visual recording may be made to facilitate investigative

training) and witnesses swear an oath to be truthful and complete in their evidence. Witnesses may be accompanied by counsel but not by co-workers, supervisors or representatives of the witness's employer. Evidence may be received from more than one witness during a proceeding if the presiding officer is satisfied that a panel of witnesses would assist the investigation and all witnesses agree to be interviewed in the presence of the others.

The presiding officer conducts all aspects of the proceeding including the conduct of the questioning and ruling on procedural and evidentiary issues. The presiding officer may be assisted by counsel and investigative staff during the proceeding. The presiding officer is not constrained by the rules of evidence applicable to the courts and, hence, may require evidence on any matter he or she considers relevant to the full investigation and consideration of the complaint(s).

i) Role of Counsel

Lawyers have no greater role or rights during a formal proceeding than would counsel for a witness in a civil judicial proceeding or a proceeding before a commission of inquiry.

During the formal proceeding, witnesses and their counsel are asked to communicate only with the presiding officer and not with each other. Should either the witness or counsel wish to communicate with each other, the presiding officer will ordinarily agree to such a request and will adjourn for the purpose of permitting the witness and counsel to have a private communication.

It is not the role of counsel to examine his or her witness. However, at the end of the questioning by the presiding officer, counsel may ask the presiding officer for permission to put questions to the client--a request which, ordinarily, will be granted.

Counsel will not be permitted to represent a witness if the counsel also represents other witnesses or the witness's employer, unless it is reasonably possible--by means of confidentiality orders and undertakings--to ensure that the witness has an opportunity to offer evidence "in private" and that the private nature and integrity of the investigation is preserved.

ii) Confidentiality Orders

The requirement of law that the commissioner's investigations be conducted "in private" entails obligations on all parties involved to maintain confidentiality. From time to time, however, the presiding officer will reinforce the obligation with specific confidentiality orders addressed to the witness, the counsel or both. Such orders may be issued in the following circumstances:

1) A witness is accompanied by Crown counsel or by a counsel who also represents other witnesses or the witness's employer. (dealt with above under **Role of Counsel**)

2) The evidence of one witness in a prior proceeding is likely to be disclosed by the presiding officer during questions to another witness.

3) The integrity of the investigation is served by limiting disclosure of evidence amongst potential witnesses.

It is also as a result of the "in private" requirement for investigations that copies of the tapes or transcripts of

formal proceedings are not given to witnesses. Witnesses (or their counsel) may consult the tapes or transcripts of their own evidence but only on a supervised basis at the premises of the Information Commissioner.

iii) Potential Adverse Comment

During either the formal or informal process, evidence may be presented or discovered which raises the possibility that the Information Commissioner may make comments or recommendations (in his reports to the complainant, the government institution or Parliament) which are negative or adverse towards identifiable individuals. In such cases, any such individual will be (1) notified in writing of the potential of an adverse comment or recommendation; (2) informed of the evidentiary basis for the potential adverse comment or recommendation; and (3) afforded a fair and reasonable opportunity to offer evidence and make representations in response to the notice of potential adverse comment or recommendation.

In no case will the Information Commissioner make findings of criminal or civil wrongdoing against an individual (except in the context of contempt proceedings).

Should the commissioner come into possession of evidence suggesting that a federal or provincial offence has been committed, he is authorized to disclose such evidence to the Attorney General of Canada. If the possible offence is that of perjury, or if it arises under the *Access to Information Act*, the commissioner may refer the matter to the RCMP for criminal investigation.

Last year, the commissioner invoked his powers to order the appearance of witnesses and production of records, on 7 occasions. This year, 9 orders were issued, as follows:

3 compelled the appearance of witnesses and the production of records

2 compelled the appearance of witnesses

4 compelled the production of records.

In accordance with standard practice, all witnesses who received subpoenas were first invited to cooperate voluntarily. No witness who received a subpoena challenged its legality.

C. Quality of Service Standards

In last year's annual report, the view was offered that one of the reasons for the lengthy duration of the commissioner's investigations (in addition to insufficiency of resources) is the slowness by institutions in responding to investigative requests for meetings, explanations and documentation. As well, last year, the commissioner informed government to his intention to develop timelines for investigative activities designed to bring investigations to completion by fixed target dates or "standards". Such timelines and standards were developed, shared with Treasury Board and discussed with the community of access to information coordinators. Having taken into account comments and suggestions made during the consultation process, the commissioner has adopted the following service timelines and standards to guide the work of his investigators and government officials with whom they deal.

Policy on Service Standards

It is the policy of the Office of the Information Commissioner that every reasonable effort will be made, in cooperation with complainants and government institutions, to complete all "administrative" complaints (delays, fees, language and extensions) within 30 days from the issuance of the notice to the department under section 32 of the Act. With respect to all other complaints (exemptions, exclusions and missing records), every reasonable effort will be made to complete them within 90 days from the date of the issuance of the notice.

In order to achieve these targets, it will be necessary to expect staff of the Office of the Information Commissioner, and staff of government institutions against which complaints are made, to respect certain timelines and processes in their dealings. In excess of 90 percent of investigations are informal (evidence is not taken under oath or recorded, the production of records or witnesses is not compelled by order, original records are rarely required). Consequently, these service standards guide the informal investigative process.

A. Within five days of being assigned a complaint, the investigator will make every reasonable effort to communicate in person or by telephone with the complainant for the following purposes:

   i) to make introductions and provide the complainant with information concerning how to contact the investigator;

   ii) to explain the commissioner's investigative process and the complainant's right to make representations;

   iii) to discuss the nature of the complaint to ensure that it is well-understood by the investigator and well-focussed by the complainant; and

   iv) to obtain all supporting evidence available to the complainant.

B. Based on a review of the wording of the complaint, supporting evidence provided by the complainant and any clarifications provided by the complainant, the investigator will make a determination as to whether or not the complaint constitutes a matter falling within the commissioner's jurisdiction as set out in subsection 30(1) of the *Access to Information Act*. If the investigator determines that the matter of the complaint does not fall within the investigative jurisdiction of the Information Commissioner, the investigator will report the matter to the Information Commissioner with a recommendation that the complainant be so informed. The final decision whether or not the commissioner has jurisdiction to investigate a matter rests with the Information Commissioner.

C. If the complaint concerns a matter falling within the commissioner's jurisdiction, the investigator will formally initiate the investigation by personally serving a notice of intention to investigate, containing a summary of the substance of the complaint (as required by section 32 of the Act), on the delegate of the head of the institution against which the complaint is made. Normally, the delegate receiving the commissioner's section 32 notices is the institution's access to information and privacy coordinator.

D. Investigators and institutional access coordinators are expected to work together to arrange a mutually convenient time, within five days of a request to the coordinator by the investigator, for the initial investigation meeting. The purpose of the initial meeting will be:

i) to effect personal service of the section 32 notice;

ii) to ensure that there is a common understanding of the complaint;

iii) to provide the investigator with the original of the institution's administrative file(s) relating to the processing of the access request(s) to which the complaint relates as well as a copy of the ATIPflow record related to the request(s) to which the complaint relates. The original file will be copied by the investigator on-site or returned to the institution within 10 days after a copy is made.

iv) to ensure that the investigator has an up-to-date copy of the institution's designation order pursuant to section 73 of the Act;

v) to obtain copies or originals of all records relevant to the access request(s) in respect of which a complaint of improper denial of access has been made. These records are to be provided in their entirety except in cases where the institution has relied on section 69 of the Act to deny access to the requester and there is appropriate documentation from PCO in the processing file confirming that the withheld information constitutes a cabinet confidence;

vi) to obtain any additional documentation not contained in the processing file which sets out the rationale on which the designated authority relied in invoking any of the Act's fee, extension, exclusion or exemption provisions (or any other provision to which the complaint relates);

vii) to obtain names and contact information for the principals involved in the processing of the request(s) to which the complaint relates including: the assigned ATIP analyst; the OPI official(s) who provided advice concerning the sensitivity of the records and/or the time, effort and cost involved in processing the request(s); the individual(s) who conducted the search for relevant records; and the individuals who approved the response giving rise to the complaint;

viii) to compile a list of deficiencies including:

- adequacy of the section 32 notice and

- adequacy of the processing file;

ix) arrange a mutually convenient time for a second meeting, within 10 days of the initial meeting.

(Note: original records provided to the investigator will be returned within 10 days of a request for them as provided for in subsection 36(5) of the Act.)

E. The purpose of the second investigative meeting between the investigator and the ATIP coordinator will be:

- to address any outstanding information deficiencies;

- to discuss and finalize the investigator's plan for future steps in the investigation. The investigation plan will include specific dates for completion of investigative steps designed to bring the investigation to a conclusion within the target dates (i.e. 30 days (administrative complaints); 90 days (denials of access)).

F. The investigator will, after receiving the institution's representations, afford the complainant an opportunity to make representations and to respond to the substance of the institution's representations (subject to the investigator's confidentiality obligations under sections 63 and 64 of the Act).

G. Within five days of completion of the steps set out in the investigation plan, the investigator will complete and submit to the Information Commissioner a report of the results of the investigation including the investigator's recommendation as to whether the complaint is:

1. not well-founded
2. resolved
3. well-founded with recommendations to the head of institution for remedial action.

The investigator's report will, when warranted, specify reasons why the 30-day or 90-day service standard was not met.

The Investigation Plan

Since it is the role of the Information Commissioner to conduct independent, thorough investigations, it is essential to avoid the reality or appearance that government institutions control how investigations of complaints against them will be conducted.

Nevertheless, it is also important to make investigations as efficient as possible by securing, informally, the cooperation of institutions in assisting investigators in fact-finding, obtaining representations and finding solutions. It is for this latter purpose that investigators will discuss, with ATIP coordinators, certain elements of their investigation plans. In rare cases, where there may be allegations of wrongdoing, issues of credibility or special confidentiality requirements, investigators may choose to refrain from sharing elements of the investigation plan with ATIP coordinators.

Ordinarily, the investigator seeks the agreement of the ATIP coordinator to facilitate specific activities within specific times. The elements of the investigation plan for which timelines are to be discussed and agreed upon at the second investigative meeting include:

1. interviews with officials;
2. provision of additional records to the investigator;
3. provision by investigator to ATIP coordinator of his or her analysis of the merits of the position of the institution;

4. provision by the designated official to the investigator of representations in support of his or her decisions;

5. provision by the investigator to the designated officials of a proposal for resolution (subject to the approval of the Information Commissioner);

6. provision by the designated officials to the investigator of a response to the investigator's proposed solution; and

7. when relevant, a statement of reasons why it was not possible to agree on times which permit the investigative activities in the plan to be completed within the 30-day or 90-day service standard.

The Information Commissioner recognizes that the ability of his office, and government institutions against which complaints are made, to meet these investigative service standards will depend on adequate resources, efficient processes, as well as mutual cooperation, respect and goodwill. Experience will be carefully monitored in consultation with Treasury Board Secretariat. If service standards cannot be met, early action will be taken to address the causes.

D. Delays

For many of the access law's 20 years of life, the priority of the Office of the Information Commissioner has been to address a chronic problem in government of delay in answering access requests. At the beginning of this commissioner's term, in 1998, the "Report Card" initiative commenced under which selected departments were graded on the basis of the percentage of access requests received which were not answered within statutory deadlines. Those report cards (37 in all, covering 11 institutions) have been tabled in Parliament either as special reports or, as this year, included within the commissioner's annual reports.

Since the report card initiative commenced, in 1998, there has been a dramatic reduction in the number of complaints of delay received by the commissioner, from a high of 49.5 percent of all complaints to a low, this year, of 16.2 percent.

The Office of the Information Commissioner continued this year to focus attention on the performance of departments in meeting response deadlines. The same grading standard was used this year as in the past. It is based on the Act's provision which "deems" late answers to be "refusals". The grade depends on the percentage of all requests received which are not answered within statutory deadlines and, hence, are deemed refusals, as indicated in the tables below.

In previous years, three departments achieved ideal compliance, Privy Council Office and Health Canada

% of Deemed Refusals	Comment	Grade
0-5 percent	Ideal compliance	A
5-10 percent	Substantial compliance	B
10-15 percent	Borderline compliance	C
15-20 percent	Below standard compliance	D
More than 20 percent	Red alert	F

received an A in early 2000, one year after the initial Report Card. Human Resources Development Canada received an A in early 2000.

This year, a Status Report was completed on all nine departments that were issued Report Cards in previous years. In addition, two departments, Public Works and Government Services Canada and Correctional Service Canada, were tested and graded for the first time.

The results achieved by the nine departments in processing access requests from April 1 to November 30, 2002, within the time requirements of the *Access to Information Act* are displayed in Table 1.

Overall, departments have made significant progress in implementing the Report Card recommendations and reducing the incidence of delay. Each department has taken a somewhat different approach to reducing the number of requests in a deemed-refusal situation. Because the Report Cards and the Status Reports are issued for a portion of the fiscal year (April-November), there is a tendency to end the year with a grade less than the grade for the first eight months of the fiscal year. Table 2 illustrates the situation among the departments that were issued a Status Report in January 2002.

Table 1: New Request to Deemed-Refusal Ratio - April 1 to November 30, 2002

Department	% of Deemed Refusals	Grade
Canada Customs and Revenue Agency	3.5%	A
Citizenship and Immigration Canada	3.8%	A
Department of National Defence	9.1%	B
Department of Foreign Affairs and International Trade	7.8%	B
Fisheries and Oceans Canada	4.2%	A
Health Canada	5.0%	A
Human Resources Development Canada	19.7%	D
Privy Council Office	17.5%	D
Transport Canada	19.0%	D

Table 2: New Request to Deemed-Refusal Ratio

Department	Grade for Apr. 1 to Nov. 30, 2001	Grade 2001-2002
Canada Customs and Revenue Agency	B	B
Citizenship and Immigration Canada	C	C
Department of National Defence	C	C
Department of Foreign Affairs and International Trade	D	F
Fisheries and Oceans Canada	F	F
Transport Canada	C	D

Table 3					
	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003
CCRA	F	F	C	B	A
CIC	F	F	D	C	A
CSC	-	-	-	-	F
DFAIT	F	F	F	D	B
F&O	-	-	F	F	A
HCan	F	A	-	-	A
HRDC	-	A	-	-	D
ND	F	F	D	C	B
PCO	F	A	-	-	D
PWGSC	-	-	-	-	F
TC	-	F	F	C	D

As can be seen from Table 3, there has been an overall positive improvement in performance since the Report Card process commenced in 1998.

All of the six institutions originally receiving an "F" pulled up their socks in subsequent years. Four of the six attained "A"s and two achieved "B"s. Only one of the original six showed backsliding from its best grade. In its 1999-2000 Report Card, PCO moved from the failing category to an "A". This year it was retested and found to merit only a "D".

Transport Canada was not tested until 1999-2000 when it received an "F". Its grade had improved to a "C" by 2001-2002. Regrettably, there was backsliding this year to "D". Notable, too, is the fact that HRDC received an "A" in its first test in 1999-2000. In its retest this year, it joined PCO in dropping to a "D".

The two institutions tested for the first time this year--CSC and PWGSC--both received failing grades. (Full Report Card reports are found in Appendix B.)

It seems evident that the problem of delay is less serious but not yet solved. There are many factors in the access process that may lead to an unacceptably high number of access requests in a deemed-refusal situation. Of all of these factors, four stand out as potential causes of delay:

- **Slow records retrieval:** Records retrieval within the allocated timeframe is essential to avoid initial delays in the process;
- **Inadequate resources:** The access to information coordinator must have sufficient resources to handle the volume of requests received by the department along with the appropriate delegated authority;
- **Top-heavy approval process:** An approval process that requires a number of reviews is burdensome and causes substantial delays in departments that continue to operate in a "play it safe" mode; and
- **Inadequate attention from the top:** The entire access process needs the support of senior management. If their support is not visible and communicated to departmental staff, adherence to timelines tends to break down over time.

Time extensions for consultations under paragraph 9(b) of the *Access to Information Act* continue, at times, to be

an impediment to reducing the number of access requests in a deemed-refusal situation. A lack of communication among departments can mean that the length of time selected for a time extension is determined without seeking the input of the department that will review the records. In addition, a department may forward more than one access request to another department at the same time for consultation without prior communication with that department.

Over time, Health Canada has demonstrated the highest level of consistency in meeting response deadlines under the Act. The Director, Access to Information and Privacy Division of Health Canada, identified a number of factors that, in his opinion, contributed to the maintenance of ideal compliance with the *Access to Information Act*'s time requirements. Overall, the director identified constant perseverance to succeed in maintaining a grade of A and teamwork on the part of HCan staff as requisite ingredients to maintain ideal compliance. In addition, the following factors influenced the department's ability to process access requests on time:

OPI Communication

It is essential to regularly communicate the time requirements of the access process to offices of primary interest (OPIs) and their responsibility as part of the access to information (ATI) team to meet the time requirements. The OPI ATI contact person may change, or their priorities may change. Nonetheless, there is a statutory requirement to meet both legislated and HCan timelines for completing the OPI's part of the access process and this must be conveyed to OPIs on a regular basis.

Request Clarification

When an access request requires communication with the requester to clarify the request, the receipt date of the request must be changed to take into account the clarification.

ATIP Director's Assistance

At times, the ATIP director has to become involved in the access process for a request regardless of how much delegation occurs. The director makes himself available to ATIP staff when staff alert him to a potential delay problem. Focussing on a potential deemed-refusal situation and possible corrective measures a few days before a delay may occur is one method of avoiding a deemed-refusal request.

Fee Estimates

HCan always "stops the clock" when a fee estimate is sent to a requester. The actual days for processing the request do not include the time taken by a requester to respond to a request for a deposit or a fee as provided by the *Access to Information Act* Regulation concerning fees.

Continuous Improvement

It is always possible to make improvements to the access process. For example, previously, one OPI contact person would complete a report on the search for records. A report was completed even if records did not exist. The director general of the area signed the report. Through streamlining, the report has been eliminated and the OPI contact person sends an e-mail directly to the ATIP Division on the result of the search for records.

Contact of the Month Award

In order to recognize excellence, the ATIP Division of HCan has established an OPI Contact of the Month Award.

Senior Management Engagement

The ATIP director provides a weekly report to the deputy minister's office identifying late access requests and reasons that the requests are late.

E: Shifting the Commissioner's Priorities

The problem of delay in the access system will remain a priority for the Information Commissioner in the coming years. However, the focus of attention will shift and a new priority will be added.

The shift of focus with respect to delays will involve careful attention to the manner in which government institutions are interpreting and applying the time extension provisions in section 9 of the *Access to Information Act*. It is important to verify that the reduction in incidence of failure to meet response deadlines is not due to an overly liberal use of the Act's time-extension provisions. As well, attention will be paid to compliance with the subsection 9(2) requirement that institutions notify the Information Commissioner of any extensions of time longer than thirty days.

The new priority for attention will be the philosophy and approach to application of exemptions--particularly discretionary exemptions. The need for attention to this matter is well articulated in the June 2002 Report of the Access to Information Review Task Force, as follows:

"While we have concluded that the overall structure (of the Access Act) is sound, this does not mean that the outcomes that Parliament intended are always achieved. It is our view that this is not so much due to the general structure of the Act, or even the specific exemptions or exclusions. Rather, it is due to the way discretionary exemptions are understood and applied.

The exercise of discretion inherently implies a consideration of the factors relevant in each particular case, including any anticipated harm from disclosure. However, it is our impression that heads of government institutions (or their delegates) do not always consider all relevant factors in exercising their discretion, nor do they articulate clear reasons for withholding information. We found that this is a problem in all the jurisdictions we consulted.

The challenge is to find ways to bring the practice more in line with the intent of the Act. We believe that institutions should consider whether an identifiable harm could result from disclosure, regardless of whether a particular exemption includes a specific injury test. We also believe that, in exercising discretion, institutions should consider the fact that information usually becomes less sensitive over time. The most productive reform would be to find a way to ensure that discretion is exercised only after such consideration. An exemption would then be claimed only where good reasons can be articulated for withholding information.

The application of exemptions should not be a matter of intricate legal reasoning, but of basic

questions asked consistently at all stages in the process: Are there good reasons for withholding the information in this case? How soon can it be made available without causing harm to one of the interests protected by the Act?" (pages 43-44)

This new priority will be reflected in next year's Report Cards and will involve analysis of a sample of responses to access requests which were not the subject of complaint to the Information Commissioner. Among the factors to be assessed in such reviews will be:

1) Are reasons for exemption recorded on the processing file?

2) Were an appropriate range of factors, pro and con, weighed before invoking exemptions?

3) Is there evidence indicating that discretion was exercised in favour of disclosing exemptible information?

4) Have the delegated authority and access professionals been given training with respect to the proper exercise of discretion?

5) Is there evidence on the file that the delegated authority plays a challenge role when operational managers recommend secrecy?

6) Does the department have written guidance concerning the proper exercise of discretion and establishing a philosophy that exemptions and exclusions are to be interpreted and applied to facilitate and promote, as much as possible, the disclosure of information?

F: Treasury Board Initiatives

The minister responsible for the good administration of the *Access to Information Act* across government is the President of Treasury Board. The minister is assisted in that regard by the Treasury Board Secretariat's Information and Security Policy Division (ISPD). Officials of ISPD have a critical role in providing guidance to all government institutions with the goal of ensuring consistency in the application of the access law, fostering a culture of openness and solving problems before they become systemic or the subject of complaints to the commissioner.

Over the years, information commissioners have been critical of the lack of priority and resources which Treasury Board Ministers have devoted to these important responsibilities. Recently, and again this year, there are signs of improvements, but there remain reasons for concern.

On the negative side, the Treasury Board President has not yet proceeded with administrative or funding initiatives, which were recommended almost a year ago by the Access to Information Review Task Force. As well, the Board has not yet begun to collect the kind of statistics on the operation of the access system which would enable it to assess the "health" of the system and to intervene in a timely way to solve problems of process, resources or attitudes.

It is largely because of Treasury Board Secretariat's decision not to actively monitor the performance of the system that the Information Commissioner has taken on the function of preparing Report Cards on selected institutions.

On the positive side, TBS held the first joint conference of the ATIP and Security Communities on March 4, 2003. The theme for the day was "Building the Learning Capacity of the ATIP and Security Communities: Key Tools for Personal Development". The objectives of the conference were to expose participants to the concepts of personal learning and development and to provide members of the two communities the opportunity to network and foster a stronger working relationship. The day's activities included a combination of presentations and workshops on topics such as, modern comptrollership, mediation and negotiation, innovation in the workplace, coaching, and creativity and innovation in learning.

At the same conference, TBS recognized the accomplishments and achievements of the ATIP community in providing quality service in the delivery of the access to information program by announcing the winners of the second annual ATIP Community Awards for Excellence. The awards were given in two distinct categories: "Excellence in Service and Innovation" and "Dedication, Leadership and Community Spirit". While special recognition went out to the winners of the awards, the valuable work of the community as a whole was underscored. This positive recognition for those who work "in the trenches" of the access to information system is very constructive.

An important aspect of ISPD's role consists of providing strategic advice and support to institutions. Given the significance of this role, ISPD developed a Service Delivery Standard. The standard focuses on three main areas of effective service: quality, timeliness and availability. In general, ISPD will ensure that the response provided to client institutions is relevant to the circumstances and fulfills the needs of the institution to the greatest extent possible. With the addition of a new member to ISPD, the division has reorganized to provide a more central point of contact on general policy matters and the interpretation of the guidelines. A follow-up survey will be conducted in nine months to assess the degree to which the Service Standard and the new procedures are meeting the community's needs.

As part of the academic studies conducted by a member of the ISPD staff, a discussion paper on the renewal of the ATIP community was completed and shared with members of the Senior Advisory Committee of Coordinators (SACC). The paper focuses primarily on the well-being of ATIP practitioners and builds on the survey of the ATIP community conducted last year. A number of issues of interest to the community are examined in the paper including: training and development; workload, resource allocation; recruitment and retention; and the development of competency profiles. The ISPD intends to build on this initiative and further the development of the competency profiles, which are seen as the foundation of recruitment strategies and a training plan.

A two-year project was also initiated to review the Info Source publications and develop recommendations for their improvement. Specific objectives of the project are to improve the format and content of all Info Source publications and to identify new technology to improve the yearly updating process. The project will include the identification of the

challenges presented by current publications, a holistic review of standard banks in consultation with key stakeholders, establishment of a user-friendly format, and the establishment of a quality assurance (QA) process. Info Source extends beyond being a key reference tool to facilitate public understanding of government activities. The publications also provide the Secretariat with an opportunity to review institutions' personal information banks and record descriptions supporting its active monitoring function of the government's ATIP program.

During the 2002-2003 fiscal year, the TBS website was converted to meet government-wide Common Look and Feel requirements. As part of this, ISPD has undertaken to modernize the Treasury Board Secretariat's ATIP websites to facilitate the dissemination of information relating to access to information and privacy to the ATIP community and to the public. During the upcoming year, changes will be made to the content and layout to provide more information and improve navigation throughout the site.

Of continued interest to the ISPD is the Coordination of Access to Information Requests System (CAIRS). The system was created in 1989 and was modernized in 2000 to meet Y2K requirements. Its basic functionality remained relatively unchanged, despite earlier considerations to open the site to the public. The Board is working towards removing the remaining impediments to on-line access, which include removing personal identifiers and respecting official languages requirements.

A total of 30 training sessions were delivered by ISPD this year. With a noted 30% increase in participation from the previous year, ISPD's ATIP training program continues to be well received by the community. In addition to maintaining ISPD's core ATIP training program, ISPD is in the process of organizing a workshop that will provide ATIP practitioners the opportunity to share best practices in three main areas: processing requests, management of ATIP administrative files, and dealing with requesters, offices of primary interest and investigators. The workshop will also highlight some best practices suggested by the commissioner in previous annual reports and institutional report cards.

Finally, following the release of the Report of the Access to Information Review Task Force on June 12, 2002, ISPD conducted a detailed review and costing exercise to identify the funds necessary to implement the various proposed recommendations. TBS is in the process of identifying options to fund some of the administrative initiatives outlined in the report; however, as indicated above, no decisions have yet been taken.

CHAPTER IV
CASE SUMMARIES

1. Public, But Inaccessible - Case #1

Background

Industry Canada maintains a registry of corporations registered under the *Canadian Business Corporations Act* which includes the names of the corporations' directors. On the department's **Strategis** website, all registered corporations are listed by corporation name and registration number; for each listing the corporation directors are included. For a period of time, Industry Canada also maintained a computer kiosk with a search capability which allowed interested members of the public to search the **Strategis** database. For example, a search could be conducted for all corporations having a particular director.

As a result of public discussion about the purchase by a Toronto businessman of Prime Minister Chrétien's interest in a golf club, an individual went to Industry Canada to search the **Strategis** database for a list of the names of all corporations of which the Toronto purchaser was a director. To his surprise, the person who wanted to conduct the search was told by Industry Canada that it had closed to the public the computer kiosk containing the search capability. This action prompted the interested individual to make an access to information request for the list of companies.

Upon receipt of the access request, Industry Canada took the position that it had no obligation to provide the requested information since the information was already public in the **Strategis** database. In other words, the department invited the requester to go through all the listings for every federally incorporated company and, through a process of elimination, make up his own list of companies having the Toronto businessman as a director.

Industry Canada offered to supply the requester with printed pages from the **Strategis** database at a cost of $564,000. As might be expected, the puzzled and frustrated requester complained to the Information Commissioner.

Legal Issue

Section 68 of the *Access to Information Act* provides that the right of access does not extend to "published material or material available for purchase by the public". Could Industry Canada rely on this provision to refuse to create the sought-after list electronically from the raw data which was, admittedly, published on its **Strategis** website? This was the legal issue at the heart of the case.

The commissioner determined, first, that Industry Canada had the capability to electronically search the database and produce the requested list. When asked by the commissioner's investigator, the department was able to electronically generate the list in minutes without special programming or cost.

Second, the commissioner determined that the list of companies (for which the Toronto businessman was a director) was not "published" or "available for purchase by the public".

Against this factual background, the commissioner determined that Industry Canada had given an overly broad interpretation to the exclusion from the right of access described in section 68 of the Act. Taking into account the purpose of the Act, set out in section 2 (including the principles "that government information should be available to the public" and "that necessary exceptions to the right of access should be limited and specific"), the commissioner concluded that Parliament did not intend section 68 to be used as a barrier to reasonable access. The unreasonableness of the department's position, according to the commissioner, was evident from the department's own admission that a manual search of the public database would be prohibitively costly.

Having determined that section 68 did not justify the refusal to disclose, the commissioner then considered whether the Act required the department to create the requested list of companies when no such list existed in the department. In this regard, the commissioner took into account subsection 4(3) of the Act which explicitly states the right of access applies to records which do not exist but can be produced electronically "using computer hardware and software and technical expertise normally used by the government institution". The commissioner concluded that the list of companies at issue in this case could easily be produced by Industry Canada using already existing electronic search capabilities.

For these reasons, the commissioner found the complaint to be well-founded and recommended that the requested list of companies be created and disclosed to the requester.

Industry Canada accepted and implemented the commissioner's recommendation.

Lessons Learned

The right of access set out in section 4 of the Act is a right of access to "records under the control of a government institution". As a general rule, the Act does not require departments to do research for requesters and to create records to respond to requester questions or research interests. However, if electronic data can be manipulated or searched so as to produce specifically requested records (without unreasonably interfering with the operations of the government institution), there is an obligation on government to create the requested record.

Moreover, it is not open to a government institution to refuse to create specifically requested records simply because the database in question is publicly accessible. The exclusion of published information from the right of access must not be interpreted and applied as a barrier to access--that is not its intended purpose. Government institutions may only rely on section 68 to refuse disclosure when the requested information is already in the public domain and readily accessible to interested members of the public.

2. Public, But Inaccessible - Case #2

Background

Correctional Service Canada (CSC) is required, by directives issued by the Commissioner of Corrections, to disclose certain information to inmates.

The information, concerning rules, rights, obligations, procedures and so forth, is compiled on a CD-ROM and copies of the CD-ROM are made available for inspection in inmate libraries.

An inmate was not satisfied with being limited to inspecting the content of the CD-ROM in the inmate library and made a request for a copy of the CD-ROM under the *Access to Information Act*. The request was refused. CSC took the position that, under section 68, published material or material maintained for public reference, is not subject to the right of access.

The inmate complained to the Information Commissioner about CSC's refusal to disclose a copy of the CD-ROM.

Legal Issue

Is information placed in an inmate library "published material" or "library material preserved solely for public reference"? If so, section 68 of the Access Act excludes it from the right of access; if not, the information must be disclosed.

The investigation confirmed that some of the information on the CD-ROM was previously published elsewhere by the CSC or other government departments. However, some of the contents were exclusively prepared for inmate purposes and had not been made available to the public at large. The investigation also confirmed that the CD-ROM was not available to the general public through any library loan system or even listed as a reference item for availability to public libraries. Finally, the investigation confirmed that inmate libraries are not open to the general public.

Against this factual background, the commissioner concluded that, since some of its contents had not been published, the CD-ROM could not be exempt from the right of access as "published material". Second, the commissioner concluded that the CD-ROM is not "library material preserved for public reference" since inmate libraries are not accessible to the general public.

Consequently, the Information Commissioner found the complaint to be well-founded and recommended that the CD-ROM be disclosed to the requester. CSC accepted the recommendation and disclosed the record.

Lessons Learned

As discussed in the previous case summary, the section 68 exclusion for "published" and "public reference" material is not intended as a barrier to access. When section 68 is relied upon in circumstances where the result is the inability of the requester to obtain access to or a copy of the information, it is likely that the exclusion has been improperly invoked.

3. Census Records – Facilitating Research While Protecting Privacy

Background

As discussed previously in this report, at pages 19 to 21, 30 individuals made complaints under the Act against Statistics Canada concerning the department's refusal to disclose the nominal census returns of the 1906 census of Canada's western provinces. The complainants were amateur and

professional historians and genealogists.

Statistics Canada relied on the confidentiality clause (section 17) of the *Statistics Canada Act* for authority to refuse disclosure. The complainants, on the other hand, argued that the *Privacy Act* permits disclosure of archived census records after 92 years. The complainants argued that the Chief Statistician could not, simply by refusing to transfer census records to the Archives, extend the 92-year period of secrecy.

Legal Issue

Did the Chief Statistician have lawful authority to refuse to transfer the 1906 census records to the National Archives? That was the central issue in the commissioner's investigation.

Statistics Canada offered a legal and a policy argument. The legal argument involved an interpretation of the instructions for the 1906 census which were approved by the cabinet of the day and published in the Canada Gazette on May 26, 1906. The instructions, according to Statistics Canada, contained an implicit promise that the census results would never be disclosed.

The policy argument advanced by Statistics Canada related to the importance in our society of encouraging voluntary compliance with future census surveys. If the 1906 promise of confidentiality is not respected, according to Statistics Canada, Canadians may be reluctant to trust in the future that the privacy of census records will be protected. Without such trust, Statistics Canada is of the view that participation rates could drop and, thus, put the integrity of future census surveys in jeopardy.

The complainants disputed both points. First, the complainants asserted that there was no legal promise of confidentiality governing the 1906 census. Indeed, the complainants asserted that the 1906 census instructions made it clear that the records would be transferred to Archives and be made available for research purposes.

With respect to the policy argument asserted by Statistics Canada, the complainants pointed out that, in the U.S., census records are made public 72 years after the census; in the U.K., they are disclosed after 100 years. In neither country are there voluntary participation rate problems. In this regard, the complainants maintain that the "secrecy forever" position taken by the Chief Statistician lacked balance by failing to recognize the importance of the census database for historical and genealogical research. One of the complainants put it this way:

> "The 1906 special western census represents a national treasure. It was taken at the height of the western settlement boom in the early twentieth century and therefore provides an unrivalled snapshot of the emerging West with its diverse peoples and rapidly expanding wheat economy. Indeed, access to this detailed material will be critical to the many studies and projects celebrating the centennial of Alberta and Saskatchewan in 2005."

With respect to Statistics Canada's legal argument, the commissioner's investigation could find no evidence of a promise having been made to Canadians, prior to the 1906 census, that the nominal results would remain secret forever. However, there were clear words found in the census instructions that the results were to be transferred to the then Dominion

Archives and maintained as a permanent record. Thus, in the commissioner's view, the Chief Statistician could not lawfully continue to refuse to transfer the 1906 census records to the National Archives.

With respect to the policy argument, the commissioner agreed that there is an important public interest to be served by maintaining a certain period of secrecy for nominal census returns. Without assurances that answers to census questions will be kept confidential for an extended period of time, participation rates could be negatively affected.

On the other hand, the commissioner also agreed that there is an important public interest to be served by allowing the census database to be open to researchers after sufficient time has passed to overcome the privacy interests of those who completed census forms.

In the commissioner's view, the legal balance between these two interests has already been stuck in the *Privacy Act* Regulations, which authorizes access to census records transferred to the Archives after 92 years have elapsed from the date of the census.

Consequently, the commissioner found the complaints to be well-founded and recommended that the 1906 nominal census records be disclosed (92 years having elapsed since the date of the census). When the Chief Statistician refused to follow the recommendation, the commissioner sought the consent of the requesters and took steps to have the matter decided by the Federal Court of Canada.

On the very day the court applications were to be filed, January 24, 2003, the Minister of Industry and the Minister of Canadian Heritage decided to disclose the 1906 census in accordance with the Information Commissioner's recommendation. As well, they announced the government's intention to amend the *Statistics Canada Act* to set the disclosure rules for census records subsequent to 1906. (For the commissioner's view concerning this legislative proposal, see pages 20-21.)

Lessons Learned

When it comes to important databases of information about Canadians, it may not be easy to find a balance between the need to permit access for research purposes and the privacy rights of individuals. However, the difficulty does not justify one-sided solutions. Rather, the path to balance lies in the principle, accepted in the *Privacy Act*, that the privacy interest diminishes with time, disappearing entirely twenty years after the death of an individual. When it come to census records, the *Privacy Act* Regulations fix the point where the privacy interest disappears at 92 years after the census information has been collected. For the future, we will see whether or not Parliament continues with this approach to balancing the two interests or whether it decides to give privacy greater prominence by allowing Canadians to give or withhold consent for future research access to census responses.

4. Air Traffic Control Tapes

Background

In August 1999, an Inter-Canadian Fokker 28 aircraft was involved in an accident at the St. John's, Newfoundland and Labrador airport. During the Transportation Safety

Board's (TSB) investigation, a journalist asked the TSB for access to the tape of the communications between the pilot and the air traffic controllers (ATC tape).

TSB refused to disclose the ATC tape because it did not have the required equipment to listen to the tape and, hence, it could not make a transcript for processing purposes. The commissioner's investigator located an ATC tape of the same incident recorded in a format which was compatible with the TSB equipment. TSB agreed to process this second ATC tape but decided to rely on the privacy exemption (subsection 19(1)) to refuse disclosure of the tape.

Legal Issues

This case raised the same issues as a complaint against TSB reported at pages 55 to 58 of the commissioner's 2001-2002 Annual Report. For a complete discussion of the issues and the commissioner's findings, the reader is referred to last year's report.

In this case, the commissioner accepted the TSB's contention that some information on the portion of the ATC tape which had not been transmitted on public airwaves (private phone numbers and comments relating to the state of mind of the air traffic controller) should be protected on privacy grounds. However, he did not accept that the entire contents of the tape qualified for privacy protection.

The TSB also argued that the public interest in learning about the cause of the accident was better served by the release of the report of the results of the TSB's investigation than by the release of the ATC tape. In response to this position, the commissioner pointed out the TSB had not issued a final report of its investigation even though almost three years had elapsed from its commencement. The commissioner stated as follows:

> "I find that there is a vital public interest in access to this transcript. Without a final report to the public of the results of this investigation, release of the tape would help inform the public as to what transpired that day. The calm, cool and professional deportment of all the parties whose comments are found on that tape would reassure the public, and that clearly outweighs any invasion of privacy that might result."

Thus, the commissioner concluded that the complaint was well-founded and recommended to the TSB that the tape be disclosed. The TSB refused to accept the recommendation.

With the consent of the requester, the commissioner has applied to the Federal Court of Canada for a review of TSB's refusal to disclose the ATC tape. The matter has not yet been heard by the court.

Lessons Learned

Even though the privacy exemption is mandatory in nature, it does require government institutions to invoke it only after a careful weighing of the balance between the public interest in disclosure and the individual privacy interest in secrecy. The decision of the court in this case, and the case reported last year, will give guidance as to where the balance should lie when it comes to ATC tapes associated with air accidents.

(Note: a second complaint against TSB also related to a refusal to disclose ATC tapes. It, too, was found to be well-founded by the commissioner and,

with the requester's consent, it has proceeded to the Federal Court for review.)

5. Were Loans Repaid?

Background

One of the organizations covered by the *Access to Information Act* is Canada Economic Development for the Quebec Region (FORDQ). This organization, as its name implies, provides economic assistance--primarily through loans and grants--to firms in the Quebec region.

Similar organizations exist to assist economic development in other regions of Canada. For example, the Atlantic Canada Opportunities Agency (ACOA) for the eastern region and Western Economic Diversification Canada (WED) for the western region.

An individual made access requests to all three organizations seeking lists of the repayments made by the companies. ACOA and WED disclosed the lists for their areas; FORDQ, on the other hand, refused. FORDQ took the position that disclosure of the repayment records would be prejudicial to the commercial and competitive interests of the companies which had received loans.

Legal Issues

Could FORDQ prove, at the level of a probability, that disclosure would be injurious to the companies which had received loans? If disclosure was not expected to be injurious to the firms in the other regions, why would disclosure be injurious to firms in the Quebec region? These were the issues which the commissioner considered.

Early in the investigation, FORDQ communicated with the same 400 companies involved to determine whether or not any would consent to disclosure and, if not, why not. All but nine of the companies gave consent for disclosure. Although FORDQ continued to refuse to disclose the loan repayment records for these nine firms, FORDQ could not explain what injury would result from disclosure.

The commissioner informed FORDQ that it bore the legal burden of proving the reasonable likelihood of injury from disclosure and that it was not sufficient for FORDQ to justify secrecy merely because these nine third parties wanted secrecy. The commissioner also asked these nine companies directly to explain what injury they feared from disclosure of the loan repayment record. In response, the commissioner received either no response, or mere assertions that harm would occur without evidence to support those assertions.

FORDQ was informed that the case for exemption had not been proven along with a recommendation that the information be disclosed. FORDQ agreed to accept the recommendation and so informed the third parties. After the 20-day waiting period passed without court action to block release by the third parties, the records were disclosed to the requester.

Lessons Learned

Government institutions bear the burden of proof that information held in government files relating to private companies should be kept secret. It is not sufficient for government institutions to blindly follow the wishes of the private firms or to shift the burden of proof to the third parties.

In order for government institutions to discharge the burden of proof in such cases, simple assertions that harm will result from disclosure, or speculation as to the potential harm from disclosure, will not suffice. Concrete evidence is required which demonstrates, at the level of a probability, that competitive harm to the private company is likely to result from disclosure of the information.

6. A Right of Access to Ministerial Expense Records

Background

In early January 2002, two journalists requested records from Health Canada about the travel expenses of the minister and one of his special assistants. The department denied access to the records citing subsection 19(1) of the Act.

Health Canada based its response on a Treasury Board Secretariat (TBS) Implementation Report 78 (IR 78). This report informed departments that records of travel expenses for ministers and their exempt staff members are to be considered personal information and processed accordingly. The report also encouraged application of subsection 19(2) of the Act to effect disclosure of such information, essentially paragraph 19(2)(a), consent by the minister or staff member. Since consent was not forthcoming from the minister and his assistant, access to the requested records was denied.

Legal Issues

The complainants observed that the policy enunciated by IR 78 is a complete reversal of previous policy whereby travel expenses of ministers and exempt staffs were disclosed on request and were not considered to be personal information. They placed this issue before the commissioner: Does the Access Act give a right of access to expense claim records of ministers and their staff members, or is access dependent upon the willingness of these officials to consent to disclosure?

On March 15, following extensive media coverage of this policy reversal, the President of Treasury Board announced in the House of Commons that the Prime Minister had asked all ministers and their staffs to consent to the release of their travel expense records. Subsequently, officials at Health Canada sought and obtained consent from the minister and his assistant for disclosure of their records. The records were disclosed with small portions containing such personal information as personal credit card numbers, home addresses and telephone numbers withheld.

The commissioner's role ended with the disclosure of the information. However, in another complaint against Treasury Board (still under investigation), the legal merits of the new policy set out in TBS Implementation Report 78 was challenged. The result will be reported next year.

Lessons Learned

As the commissioner indicated in his report last year on this topic (see Annual Report, 2001-2002 at pages 20-22), whatever be the legal merits, the government's decision to treat public access to ministerial expense records as a matter of "grace and favour" rather than "right" is unhealthy in a democracy. This new approach gives rise to conjecture about what ministers may be hiding and increases public

cynicism about the honesty and integrity of government. If accountability through transparency is required of all other public servants, why not, too, for ministers and their staff members?

7. Litigation Disbursements - Should They Be Protected?

Background

An individual submitted a request for information concerning the amount of money that the Freshwater Fish Marketing Corporation (FFMC) had spent on its legal fees in dealing with a lawsuit and the amount of money that FFMC has set aside as a settlement in the lawsuit. All of the records were withheld under section 23 of the Act as falling within solicitor-client privilege. The requester complained about the response to the Information Commissioner.

During the course of the Information Commissioner's investigation, the complaint was narrowed to the disbursement records since there were no records relating to the amount of money that has been set aside for settlement purposes.

Legal Issue

Is information about fees and disbursements paid to lawyers subject to solicitor-client privilege? That was the issue in this case. The commissioner placed reliance on the decision of the Quebec Court of Appeal in *Maranda* v. *Canada (Gendarmerie royale)* which found that, for the purposes of solicitor-client privilege, the statement of fees paid to an attorney would constitute a "fact" rather than a "communication" and, as such, would not be covered by solicitor-client privilege.

However, the jurisprudence also indicates that specific breakdowns of fees and disbursements could give insight into legal tactics, advice or instruction moving such detail out of the category of "facts" and into that of solicitor-client "communication". Consequently, the commissioner asked FFMC to disclose the total amount of fees and disbursements only. Without prejudice to its position that even the total amount qualified for solicitor-client privilege, FFMC exercised its discretion as the client to disclose the total.

Lessons Learned

When applying and interpreting the solicitor-client exemption (section 23), it is important to bear in mind that, since the client is the Crown, and since the fees paid are public monies, there is a public interest in accountability which may not be present for other solicitor-client relationships. Thus, it is important to keep the scope of the privilege as narrow as possible by using the "facts" vs. "communication" distinction. As well, it is important to exercise the discretion in the exemption to maximize public accountability.

8. What Is an Acceptable "Copy"?

Background

A journalist with a special interest in military matters had, in 1999, asked for and received from National Defence, the recruiting poster for the elite JTF2 unit. When he asked informally for the 2001/2002 version of the recruiting

poster, National Defence refused. The refusal prompted the journalist to make a formal request for the poster under the *Access to Information Act*.

In response to the formal access request, National Defence sent the requester an electronic copy by e-mail and a black and white photocopy by regular mail (neither copy was equivalent in size, colour, detail or quality to the poster itself). National Defence continued to refuse to provide the requester with the poster itself. The requester complained to the Information Commissioner.

Legal Issue

When a department holds specially printed versions of a record (in this case, a recruiting poster), must it give one of those specially printed versions, if asked under the Act, or may it simply make a photocopy or an electronic copy? That was the issue in this case.

The investigation determined that 3000 JTF2 recruiting posters had been printed at a cost of one dollar each. At the time of the request, approximately 2000 were in storage. The other 1000 posters had been distributed to 14 Canadian Forces bases and three Reserve Force armories. In other words, National Defence was not concerned about cost or availability in coming to its decision to refuse access.

Rather, National Defence relied upon jurisprudence which concluded that the Access Act does not give requesters a right to specify the format in which information is to be provided. For his part, the commissioner took the view that, in some circumstances, a photocopy may not constitute an acceptable copy--such as, in this case, when the original is in colour and of greater size and superior quality to the photocopy offered by the department.

In an effort to find a "common sense" solution, the commissioner asked National Defence to consider giving the requester one of the posters from storage. Without prejudice to its legal position, National Defence agreed and the commissioner considered the matter resolved on that basis.

Lessons Learned

Given the vast range of records to which there is a right of access (drawings, paintings, photographs, maps, x-rays, films, videos and "any other documentary material, regardless of physical form or characteristics"), it may be difficult to determine what is an acceptable copy for access purposes. As a rule-of-thumb, a copy is the best replica of the original consistent with standards of reasonableness of cost and effort.

9. Is a Promise Not to Make Access Requests Binding?

Background

As part of a settlement of a dispute with the Canadian Space Agency concerning his termination of employment, an individual agreed not to make future access (or privacy) requests relating to his employment with the Canadian Space Agency. Later, the individual asked the Information Commissioner to determine whether or not the settlement agreement could legally extinguish his right to make access requests relating to his employment with the Canadian Space Agency.

Legal Issue

What is the legal effect of a term in a private contract wherein one of the parties agrees to limit his or her use of the *Access to Information Act*?

In considering this issue, the commissioner noted that the settlement agreement does not purport to impose obligations on government institutions (not to receive and process access requests) or upon the Information Commissioner (not to accept and investigate complaints). Rather, the settlement agreement records an undertaking by one of the parties to a limited constraint on exercising his right of access.

Thus, in these circumstances, the commissioner concluded that the settlement agreement did not contravene any provision of the *Access to Information Act*. With respect to the consequences for the individual should he decide to make access requests in contravention of his agreement, the commissioner concluded that he is not the appropriate body to make a determination as to whether or not the agreement might be invalid for other reasons, such as duress.

Lessons Learned

Employees involved in labour-management disputes often make access requests to the department with which they are (or were) employed. From time to time, as part of settlement agreements, the Crown will ask the employee to promise not to make further access requests concerning the dispute and, from time to time, employees agree to so promise. There is nothing in the *Access to Information Act* or public policy to prevent such agreement provided the agreements are not void for one or more of the many other reasons (mistake, vagueness, duress, inequity, previous breach by the other party, for example) which may invalidate a contract.

10. When Will I Receive an Answer?

Background

Under the Nunavut Land Claims Agreement of 1993, the federal government is required to make expenditures on a number of implementation activities. A corporation made an access request to Indian and Northern Affairs Canada (INAC) for information about the expenditures made under the Claims Agreement during the first 10-year implementation period.

Upon receipt of the request, INAC determined that it would have to undertake consultations with other government institutions before responding. Consequently, INAC notified the applicant of its decision to extend the response deadline for consultation purposes, as permitted by paragraph 9(1)(b) of the Act. The department did not inform the requester how much additional time would be required, prompting a complaint to the Information Commissioner.

Legal Issue

Do requesters have a right to know when they can expect answers to their access requests? Put another way: What does a department do when it has a legitimate need to consult another government institution but no control over when the other institution will reply?

The commissioner determined that, in this case, there was a legitimate need

to consult with other government institutions and those consultations could not be completed within 30 days from the date of the request. Subsection 9(1) allows for an extension of the response deadline "for a reasonable period of time" in these circumstances. However, subsection 9(1) also requires that notice be given to the requester and sets out what information the notice must contain. One such piece of information which must be included is "the length of the extension".

The department indicated that it had adopted a policy of not indicating the length of the extension in the required notice because of the difficulty in predicting how long the consultations would take.

The commissioner concluded that INAC was legally obligated to inform requesters of the duration of the extension claimed for consultation purposes. INAC agreed to respect this obligation in future.

Lessons Learned

In cases where external consultations are required in order to properly answer an access request, departments must balance the requester's right to a timely response with the requirement to conduct meaningful consultations. The way to do this is to communicate with the party to be consulted in advance of claiming an extension in order to determine what length of time is reasonably required.

When the consulted party does not respond to the consultation within the time stipulated in the extension notice, institutions should proceed to answer the request without further delay. There is no justification for open-ended waiting for consulted parties to provide their views. Once the consulted party has been given a reasonable period of time to respond, the department's obligation shifts to giving an answer to the access request.

Index of the 2002/2003 Annual Report Case Summaries		
Section of ATIA	**Case No.**	**Description**
9(1)	(10-03)	When Will I Receive an Answer?
19(1)	(03-03) (04-03)	Census Records - Facilitating Research While Protecting Privacy Air Traffic Control Tapes
19(2)	(06-03)	A Right of Access to Ministerial Expense Records
20(1)(b)(c)	(05-03)	Were Loans Repaid?
23	(07-03)	Litigation Disbursements - Should They Be Protected?
24(1)	(03-03)	Census Records - Facilitating Research While Protecting Privacy
30(1)(f)	(08-03) (09-03)	What is an Acceptable "Copy"? Is a Promise Not to Make Access Requests Binding?
68	(01-03) (02-03)	Public, But Inaccessible - Case #1 Public, But Inaccessible - Case #2

Cumulative Index of Case Summaries from 1994-2002 are listed in the Information Commissioner's 2001-2002 Annual Report at pages 59-74.

CHAPTER V
THE *ACCESS TO INFORMATION ACT* IN THE COURTS

A. The Role of the Federal Court

A fundamental principle of the *Access to Information Act*, set forth in section 2, is that decisions on disclosure of government information should be reviewed independently of government. The commissioner's office and the Federal Court of Canada are the two levels of independent review provided by the law.

Requesters dissatisfied with responses received from government to their access requests first must complain to the Information Commissioner. If they are dissatisfied with the results of his investigation, they have the right to ask the Federal Court to review the department's response. If the Information Commissioner is dissatisfied with a department's response to his recommendations, he has the right, with the requester's consent, to ask the Federal Court to review the matter.

This reporting year the commissioner's office investigated 1,004 complaints. Only two cases could not be resolved to the commissioner's satisfaction and these resulted in two new applications for review being filed by the commissioner. Five applications for court review were filed by dissatisfied requesters. Third parties opposing disclosure filed 14 applications.

B. The Commissioner in the Courts

I. Cases Completed

Canada (Information Commissioner)* v. *Canada (Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police), File No. 28601, Supreme Court of Canada (on Appeal from the Federal Court of Appeal)

McLachlin C.J., Gonthier, Iacobucci, Major, Bastarache, Binnie, Arbour, LeBel and Deschamps JJ., Appeal heard and reserved on October 29, 2002, decision issued on March 6, 2003.

(See 2001-2002 Annual Report, p. 85, 2000-2001 Annual Report, p. 111 and 1999-2000 Annual Report, p. 47 for further details.)

Nature of Proceedings

This was an appeal from a decision rendered by the Federal Court of Appeal, upholding the Applications Judge's ruling which dismissed the Information Commissioner's application for review brought pursuant to section 42 of the Act.

Factual Background/Issues/Outcome

(See pages 17 to 19 for details.)

The Information Commissioner of Canada and TeleZone Inc.* v. *The Minister of Industry Canada, (A-824-99) Court of Appeal

3430901 Canada Inc. and TeleZone Inc. v. The Minister of Industry Canada, (A-832-99) Court of Appeal

The Minister of Industry Canada* v. *The Information Commissioner of Canada and Patrick McIntyre, (A-43-00) Court of Appeal

Nature of Proceedings

(See Annual Report 2001-2002 p. 75 for more details.)

The commissioner had sought leave to appeal the decision of the Federal Court of Appeal to the Supreme Court. On June 13, 2002, the Supreme Court of Canada dismissed the application for leave to appeal with costs.

The Minister of Environment Canada* v. *The Information Commissioner of Canada et al., 2003 FCA 68, Court File No. A-233-01, Federal Court of Appeal

Décary, Noël, Sharlow J.A., February 7, 2003

(See 2001-2002 Annual Report, p. 86 for more detail and 2000-2001 Annual Report, p. 107 for more details.)

Nature of Proceedings

This matter involved an appeal from the determination of the Trial Judge, Blanchard J., which allowed the Information Commissioner's application for judicial review, pursuant to section 42 of the *Access to Information Act* in relation to the minister's refusal to disclose requested records based on section 69 of the Act.

(See pages 15 to 16 for details.)

Canada Post* v. *Canada (Minister of Public Works) 2002 FCA 320, Court File No. A-489-01 Court of Appeal

Décary, Evans and Pelletier JJ.A., September 11, 2002

Background

This is an appeal of an order of Madam Justice Tremblay-Lamer varying the confidentiality order issued by Mr. Justice Blanchard in court file T-2117-00.

On May 1, 2000, the Minister of Public Works and Government Services Canada (PWGSC) received a request for access to a specific report which had been provided to it by Canada Post. The request was denied as being a cabinet confidence and the requester complained to the Information Commissioner.

During the Information Commissioner's investigation, the Minister of Public Works changed his position and determined that some of the requested information was not excluded pursuant to section 69. Notices pursuant to sections 27 and 28 were sent to Canada Post indicating that PWGSC intended to disclose some of the requested information.

On October 23, 2000, Canada Post applied to the Federal Court of Canada pursuant to section 44 of the Act seeking to block disclosure. On December 7, 2000, in the course of the proceedings, Mr. Justice Blanchard issued a confidentiality order. The Information Commissioner was not a party to these proceedings.

On August 17, 2001, in the course of the commissioner's ongoing investigation into the refusal to disclose some of the requested information, PWGSC refused to provide records to the commissioner because of the confidentiality order issued by Justice Blanchard. The commissioner took the view that the confidentiality order did not justify refusal to provide records to him. He issued a subpoena *duces tecum*

requiring the ATIP coordinator at Public Works and Government Services Canada to produce the information.

The minister filed a motion for a variance of Mr. Justice Blanchard's confidentiality order in order to comply with the subpoena. The Information Commissioner was granted leave to intervene on the motion and opposed the motion, arguing that there was no conflict between the confidentiality order and the subpoena. The commissioner's reason for opposing the motion was to ask the court to settle, for the future, the principle that disclosure of the records to the commissioner does not violate any confidentiality order which is issued in a parallel section 44 case.

On August 23, 2001, the Motions Judge, Madam Justice Lamer, agreed that there was no conflict between the confidentiality order and the subpoena but, by abundance of caution, she varied the confidentiality order. The Information Commissioner appealed that decision in order to seek a more definitive direction for future cases.

Issues Before the Court

Since the Information Commissioner's subpoena was supported by the Trial Judge and since it had been complied with, the court considered whether or not the appeal was moot.

Findings

The court held that the criteria established in Borowski governing the court's exercise of its residual discretion to hear and determine moot issues had not been met. The fact that a question was liable to recur in subsequent litigation was not in itself sufficient to engage the discretion of the court, when, as here, the issue was not one that of its very nature is evasive of review. Moreover, the court held that the future utility of deciding the appeal on its merits was diminished by the fact that the terms of confidentiality orders issued under section 47 of the ATIA varies from case to case.

Judicial Outcome

The appeal was dismissed. The court, however, concluded by stating the following: "we would only observe that, in all the cases to which counsel drew our attention, the deciding prothonotary or judge concluded that the terms of the confidentiality orders under consideration did not conflict with the commissioner's subpoena. Moreover, in none of these cases was it said that a variance was necessary in order to avoid a conflict."

Canada (Information Commissioner)* v. *Canada (Minister of Citizenship and Immigration), [2002] F.C.J. No. 950 Court of Appeal, Court File No. A-326-01

Décary, Noël and Evans JJ.A., June 21, 2002

Nature of Proceedings

This was an appeal from a decision by the Applications Judge, Madam Justice Dawson, dismissing the Information Commissioner's application for review brought pursuant to section 41 of the Act.

Factual Background

In response to allegations of discriminatory behaviour and harassment at Citizenship and Immigration Canada's Case Processing Centre in Vegreville, Alberta, the minister requested an independent consultant to undertake an

administrative review with the objective of enhancing respect in the workplace for all individuals. As part of this administrative review, a number of employees and former employees were interviewed on a voluntary basis. They were, likewise, assured that their interviews would remain confidential.

The administrative review culminated in the consultant preparing a report to the minister. In part, this report was critical of the director of the Centre, as bearing some responsibility for the problems which were found to exist at the Centre. On the same day that the director was provided with a copy of the report, he was relieved of his duties.

Having effectively been dismissed subsequent to the report's release, the director made an access request to Citizenship and Immigration for the interview notes upon which the report was based. Ultimately, the minister provided portions of the opinions expressed about him but refused to release the names of the interviewees and any contextual information within the notes that might reveal the identities of those interviewed. The basis for this refusal was the minister's reliance on subsection 19(1) of the *Access to Information Act* which incorporates the definition of personal information contained in section 3 of the *Privacy Act*.

The requester complained to the Information Commissioner, who after investigating the complaint, commenced an application for judicial review under section 42 of the *Access to Information Act*.

This was an appeal from the Trial Judge's ruling which dismissed the Information Commissioner's application for review. The Trial Judge held that paragraph 3(j) required the release of the names of those managers with the responsibility of preventing harassment in the workplace, along with their views and/or opinions expressed. However, with regard to the non-management employees interviewed, the Trial Judge held that paragraph 3(i) of the *Privacy Act* applied so as to exempt from disclosure the names and any contextual identifying information contained in the interview notes. The Trial Judge reasoned that the disclosure of these interviewees' names and identifying information would reveal these individuals' participation in a voluntary administrative review, and that this, in itself, was the personal information of participants.

The Information Commissioner appealed the Trial Judge's ruling. The minister cross-appealed with regard to the application of paragraph 3(j) to those interviewees who were managers.

The Privacy Commissioner was granted leave to intervene and advanced the same position as the Information Commissioner.

Issues Before the Court

The central issues before the Federal Court of Appeal were as follows:

a) whether the promise of confidentiality provided to interviewees can override the obligation to disclose views and opinions expressed about another;

b) whether the names of individuals who express views or opinions about another are exempted from disclosure on the basis that the same constitutes the "personal

information" of the individual expressing the same, pursuant to paragraph 3(i) of the *Privacy Act*, and

c) where personal information pertaining to the interviewee is intermixed with views and opinions about another, such that to sever the same would render the views and opinions about another incomprehensible, must the personal information pertaining to the interviewee be disclosed.

Findings

The Federal Court of Appeal rejected the argument that a promise of confidentiality can override the obligation to disclose, stating:

> ". . .the promise of confidentiality made by the department to some of the interviewees cannot override the obligation imposed by statute to release the information, nor be opposed to Mr. Pirie should he be entitled to disclosure." (paragraph 11)

The Federal Court of Appeal also held that, pursuant to paragraph 3(g) (and mirrored in paragraph 3(e)), the names of individuals, who express views or opinions about another, are the "personal information" of the person being the subject of the view or opinion expressed, stating:

> "Contrary to the Applications Judge, I conclude that the name and identity of interviewees are as much the personal information of Mr. Pirie, pursuant to paragraph 3(g), as is the substance of the opinions or views expressed." (paragraph 25)

Further, the Federal Court of Appeal noted that the privacy interest in preserving the anonymity of participants in the inquiry is minimal in that "to the extent that they can justify the views they expressed, they should not fear the consequences of the disclosure" (paragraph 31) According to the court, the private interest of the requester is significant, given that the actions taken by the department as a result of the report is indicative that the department viewed the requester as bearing some responsibility for the problems which existed. The court stated :

> "the public interest in the disclosure is to ensure fairness in the conduct of administrative inquiries. . . fairness will generally require that witnesses not be given a blank cheque and that persons against whom unfavourable views are expressed be given the opportunity to be informed of such views, to challenge their accuracy and to correct them if need be." (paragraph 34)

Finally, the Federal Court of Appeal concluded that severance of "intermixed" information must be done in such a way as to give the requestor sufficient contextual information to enable him to fully understand the opinions which had been expressed about him.

Judicial Outcome

The appeal was allowed. The Minister of Citizenship and Immigration Canada was ordered to disclose to the requester the records, or parts thereof, that contain the opinions expressed about the requester, the names of those expressing the opinions and the contextual information relating to the opinions.

The Information Commissioner of Canada* v. *The Attorney General of Canada and Brigadier General Ross,
(T-656-01, T-814-01 and T-1714-01)
Federal Court Trial Division

(See 2001-2002 Annual Report, p. 86 for further details.)

These applications for review were discontinued on May 29, 2002, and the records in respect of which the government had asserted privilege were disclosed to the Information Commissioner.

The Attorney General of Canada and Brigadier General Ross* v. *The Information Commissioner of Canada, (T-924-01) Federal Court Trial Division

(See 2001-2002 Annual Report, p. 88 for further details.)

This application for review was discontinued on February 28, 2002, and the records in respect of which the government had asserted privilege were disclosed to the Information Commissioner.

II. Cases in Progress

a) Commissioner as Applicant/Appelant

The Information Commissioner of Canada* v. *The Attorney General of Canada and Janice Cochrane (Court files A-126-02 and A-127-02)

(See 2001-2002 Annual Report, p. 80 for more details in the proceedings in Trial Division.)

Nature of Proceedings

This matter involved two applications for judicial review under section 18.1 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1985, c.F-7, by which the Attorney General asked that two subpoenas *duces tecum*, issued by the Information Commissioner and directed to the Deputy Minister of Citizenship and Immigration Canada (CIC), be set aside.

Factual Background

This matter arises from a complaint in relation to CIC's decision to extend the period for responding to a series of access requests to three years. The Information Commissioner reported the results of his investigation, concluding that the three-year period of extension claimed by CIC was unreasonable such that the complaint was well founded.

After categorizing the requested records into two annexes, the Information Commissioner ordered that documents listed in one annex be produced by November 6, 2000, and those listed in the second be produced one month later. The Information Commissioner likewise stated his intention to issue a subpoena *duces tecum* which would compel production of the records in the event that CIC refused to comply.

Thereafter, upon being advised of CIC's intention not to comply, the Information Commissioner proceeded to subpoena the records in the form of an "Order with Respect to Production of Records". In turn, CIC stated that it would commence an application to have this subpoena set aside on the basis that the Information Commissioner lacked jurisdiction to issue it.

In response, the Information Commissioner self-initiated a complaint on the basis that that CIC's three-year extension of time constituted a deemed refusal. He then issued a second subpoena (Order with respect to Production of Records) on the deputy minister in relation to the records in dispute.

In the within application for judicial review, the Attorney General sought to

have the two subpoenas issued by the Information Commissioner set aside on the basis that the Information Commissioner had exceeded his jurisdiction.

Issues Before the Court

What is the appropriate standard of review with respect to the Information Commissioner's decision to proceed with an investigation?

Did the Information Commissioner exceed his jurisdiction when issuing a subpoena *duces tecum* subsequent to having reported the results of his investigation to the head of the institution but not to the complainant?

Does an "unreasonable extension" of time constitute a "deemed refusal" thereby entitling the Information Commissioner to self-initiate a new complaint by which he may issue a second subpoena *duces tecum*?

Are the subpoenas to produce documents, as issued by the Information Commissioner in the circumstances of this case, an abuse of process?

Findings

The Applications Judge, Kelen J., held that the appropriate standard of review applicable to the Information Commissioner's decision to investigate a complaint is that of "correctness" (paragraph 17). He went on to decide that the Information Commissioner is without jurisdiction to issue an order of production after the issuance of a report of the results of his investigation to the head of the institution.

With respect to the commissioner's decision to initiate an investigation on the basis that an unreasonable extension could constitute a "deemed refusal" of access, Kelen J. concluded that, even if the response period is extended for an unreasonable period of time, the Act does not deem the extension to be a "refusal". It is only if and when an extended period lapses with no response given to the requester, according to Justice Kelen, that a "deemed refusal" arises:

> "A 'deemed refusal' is when the department fails to give access to the record within the time limits set out in the Act, i.e. either 30 days as provided in section 7 or an extended time limit under section 9. In my opinion, in this case, the extended time limit has not expired so that there can be no 'deemed refusal' to give access. Under the Act, there is no provision for the respondent to deem an unreasonable extension of time as a refusal." (paragraph 25)

Consequently, the court held that it was not proper for the Information Commissioner to:

- initiate a new complaint and launch a new investigation in relation to a matter in which he had already concluded an investigation;
- use his subpoena power to summon documents which CIC stated it could not process on an immediate basis.

Judicial Outcome

The Trial Judge allowed the Attorney General's two applications for judicial review and ordered that the two subpoenas *duces tecum* issued by the Information Commissioner be set aside.

Action Taken

Subsequently, the Information Commissioner filed a Notice of Appeal on March 6, 2002. This appeal will be heard on May 14, 2003, and the result will be reported in next year's annual report.

The Information Commissioner of Canada* v. *The Attorney General of Canada and Bruce Hartley (Court files A-82-02 and A-174-02)

Nature of Proceedings

Appeal of a motion

Factual Background

(See 2001-2002 Annual Report, p. 88-90 and 2000-2001 Annual Report, p. 116-117 for more details.)

In this case, the Information Commissioner has appealed the decision of Mr. Justice McKeown dated February 1, 2002, in which he found that the Federal Court has the jurisdiction to order that transcripts of evidence given to the Information Commissioner during his confidential investigations be filed with the court on a confidential basis. The transcripts were ordered to be filed in four of the seven consolidated applications for judicial review.

Issues Before the Court

In his Notice of Appeal, the Information Commissioner raises the following issues :

1. Did the Motions Judge err in fact and in law when he ordered that the confidential transcripts be filed in court pursuant to rule 318 of the Federal Court Rules, 1998?

2. If not, did the Motions Judge err in fact and in law in ordering copies of the entire confidential transcripts, and not portions thereof, to be filed in court?

Findings

The appeal has not yet been heard. The result will be reported next year.

The Information Commissioner of Canada* v. *The Executive Director of the Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board, (T-465-01, T-650-02, T-888-02 and T-889-02) Federal Court Trial Division

(See Annual Report 2001-2002, p. 87 and Annual Report 2000-2001, p. 116 for more details.)

During the reporting year, following the issuance of recommendations in three unrelated investigations, the Information Commissioner filed three additional applications for review on the same issue, i.e. the disclosure of audiotapes and transcripts of conversations between a pilot and air traffic controllers.

On November 15, 2002, the Information Commissioner filed a notice of constitutional question and a motion for leave to amend the Notices of Application. The constitutional issue relates to the validity of a section of the *Radio Communications Act* purporting to limit the disclosure of air traffic control communications. The Attorney General of Canada confirmed his participation on the constitutional issue.

The case will continue before the Trial Division and results will be reported in next year's annual report.

b) The Commissioner as Respondent in Trial Division

The Information Commissioner of Canada* v. *The Attorney General of Canada and Brigadier General Ross, (T-656-01, T-814-01 and T-1714-01)

As a result of the *Anti-Terrorism Act*, S.C. 2001, c.41, proclaimed in force on December 18, 2001, the respondents fully complied with the Information

Commissioner's subpoenas *duces tecum*, dated August 9, 2001, and August 11, 2000, and order for production of documents, dated April 26, 2001, relating to all pages being the subject of objections made under sections 37 and 38 of the *Canada Evidence Act*. Accordingly, these applications for review were discontinued on May 29, 2002.

The Attorney General of Canada and A. Eggleton* v. *Information Commissioner of Canada, (T-924-01) Federal Court Trial Division

The Information Commissioner advised the applicants on November 8, 2001, that he was satisfied that the Honourable Art C. Eggleton had complied with the subpoena *duces tecum* dated April 6, 2001. As a result, this application for judicial review in respect of the subpoena *duces tecum* was discontinued on February 28, 2002.

The Attorney General of Canada et al.* v. *The Information Commissioner of Canada

(T-582-01, T-606-01, T-684-01, T-763-01, T-792-01, T-801-01, T-877-01, T-878-01, T-880-01, T-883-01, T-887-01, T-891-01, T-892-01, T-895-01, T-896-01, T-1047-01, T-1049-01, T-1083-01, T-1448-01, T-1909-01, T-1910-01, T-1254-01, T-1255-01, T-1640-00, T-1641-00, T-2070-01) Federal Court Trial Division

(See Annual Report 2001-2002, p. 88 for further details.)

Stephen Byers* v. *The Hon. John M. Reid (The Information Commissioner of Canada) and Others, Court file T-1221-02 Federal Court Trial Division

Nature of Proceedings

This matter involves an application for review pursuant to section 41 of the *Access to Information Act* and section 18.1 of the *Federal Court Act* in relation to: a) the Treasury Board Secretariat's refusal to provide access to portions of requested records based on sub-paragraphs 69(3)(b)(i) and (ii) and, b) the Information Commissioner's "decision" to accept the Treasury Board Secretariat's refusal.

Factual Background

On July 30, 2002, Mr. Byer commenced an application pursuant to section 41 of the *Access to Information Act* and section 18.1 of the *Federal Court Act* for judicial review: a) of the Information Commissioner's "decision" to accept the decision of the Treasury Board Secretariat (TBS) to refuse him access to portions of requested records; and b) an order in *mandamus* compelling both TBS and the Information Commissioner to provide him with the impugned records. The Notice of Application contained a request, pursuant to Rule 317 of the Federal Court Rules, for materials in the possession of the Information Commissioner.

On August 21, 2002, the Information Commissioner filed an objection to the applicant's request for material. Likewise, the Information Commissioner brought a motion to strike the application, pursuant to Rule 221, on the basis that it disclosed no reasonable cause of action. Alternatively, pursuant to Rule 302, the Information Commissioner sought to have the application struck, on the basis that an application for judicial review ought to be limited to a single order in respect of which relief is sought. In the further alternative, the Information Commissioner requested an order directing that the matter as against the Information Commissioner, proceed to mediation.

Issues Before the Court

1. Was the application for review as against the Information Commissioner bereft of any chance of success?

2. Was the application in breach of Rule 302 in respect of the number of orders sought?

3. Was the application as against the Information Commissioner an appropriate case to proceed to dispute resolution conference?

Findings

The Information Commissioner maintained that the Notice of Application was bereft of any chance of success, as the jurisprudence makes clear that section 41 of the *Access to Information Act* does not provide for a review of the Information Commissioner's recommendations as contained in a report provided to a complainant in accordance with subsection 37(2) of the Access Act. Insofar as the application was brought pursuant to section 18.1 of the *Federal Court Act*, the Information Commissioner maintained that there was, likewise, no chance of success in obtaining the requested relief as:

(1) section 64 prohibits the Information Commissioner from disclosing information for which a government institution would be authorized to refuse to disclose; and

(2) the Information Commissioner is not the head of a government institution with control of the impugned records, such that the applicant has no clear legal right to compel him to provide the same and the prerequisites for *mandamus* could not be met.

Finally, the Information Commissioner took the position that the applicant's allegations of bad faith could not improve a claim for *mandamus*.

The applicant was in agreement with the Information Commissioner's interpretation of the foregoing provisions of the *Access to Information Act* and *Federal Court Act*. However, he argued that such an interpretation was only applicable or appropriate in "normal" circumstances, that is, where there were no allegations of bad faith.

The applicant argued that given the position taken by the Information Commissioner in *Canada (Information Commissioner)* v. *Canada (Minister of Environment)*, 2001 FCT 277 (Fed. T.D.), as compared to that adopted in the Information Commissioner's subsection 37(2) report in the within case, bad faith was established on the face of the record. He argued that the Information Commissioner has provided an insufficient explanation, if not, no explanation, which would justify the diametrically opposed positions adopted.

The applicant, further, alluded to the fact that the Office of the Information Commissioner falls within the purview of the Ministry of Justice, and that this compromises the integrity and independence of the Information Commissioner's investigations. Finally, he maintained that the Office of the Information Commissioner's bias stems from the fact that he is involved in concurrent litigation with the Attorney General wherein he requires the impugned records to "prove his case" regarding *ex gratia* payments.

Judicial Outcome

By order dated October 15, 2002, the matter has been referred to a dispute resolution conference. The outcome will be reported in next year's report.

Mertie Anne Beatty et al.*, v. *The Chief Statistician et al., Court File No. T-178-02 Federal Court Trial Division

(See Annual Report 2001-2002 for further details.)

Nature of Proceedings

This was an application for judicial review pursuant to section 18.1 of the *Federal Court Act*, in respect of the Chief Statistician to transfer possession and control of the Nominal Returns and Schedules of the 1906 Census of the Provinces of Manitoba, Saskatchewan and Alberta, and a microfilm thereof, to the National Archivist forthwith without condition; in the alternative, the failure of the National Archivist to make this information available to the public for research purposes.

Factual Background

The applicants were a group of historians and genealogists who applied to the Federal Court for an order compelling the Chief Statistician to transfer the nominal returns and schedules of the 1906 Census of the Provinces of Manitoba, Saskatchewan and Alberta to the National Archivist, and further and in the alternative, for an order directing, or alternatively permitting, the National Archivist to make this information available to the public for research purposes.

The 1906 Census was conducted in the provinces of Manitoba, Saskatchewan and Alberta. The census contained personal questions about the respondent, including age, religion, country of birth, location and types and amount of livestock. The National Archivist of Canada determined that the Nominal Returns and Schedules of the 1906 Census of Manitoba, Saskatchewan and Alberta were documents of historical importance to the nation and, by letter dated November 16, 1999, formally requested that the Chief Statistician transfer the individual census records for the 1906 Census to the National Archives of Canada. By letter dated December 22, 1999, the Chief Statistician of Canada refused the National Archivist's request on the basis that there were legal impediments to such a transfer.

On February 5, 2002, the applicants filed a Notice of Application naming as respondents the Chief Statistician, the Attorney General of Canada, the National Archivist, the Privacy Commissioner and the Information Commissioner of Canada.

On May 13, 2002, the Information Commissioner brought a motion to be removed as party from the proceeding. On May 21, 2002, considering the consent of all parties, the court ordered that the Information Commissioner be struck out as a party respondent.

On January 24, 2003, Allan Rock and Sheila Copps announced that the 1906 Census records were now publicly available at the National Archives of Canada. (See pages 19 to 21 for related details.)

c) The Information Commissioner as an Intervener

Babcock* v. *Canada (Attorney General) [2002] S.C.J. No. 58 (S.C.C.) Supreme Court of Canada (on Appeal from the Court of Appeal for British Columbia)

McLachlin C.J. and Justices L'Heureux-Dubé, Gonthier, Iacobucci, Major, Bastarache, Binnie, Arbour and LeBel. The majority's reasons were provided by McLachlin C.J. L'Heureux-Dubé J., July 11, 2002.

(See Annual Report 2001-2002, p. 90 for further details.)

Nature of Proceedings

This was an appeal from a decision rendered by the British Columbia Court of Appeal, reversing the decision of the Motions Judge which dismissed an Application for production brought pursuant to B.C.'s Rules of Civil Procedure.

Factual Background/Issues/Outcome

(See pages 13 to 15 for details.)

Rubin* v. *Canada (Minister of Health)
2003 FCA 37, Court File No. A-575-01, Federal Court of Appeal

Justices Rothstein, Sexton and Evans, January 23, 2003

Nature of Proceedings

An appeal of an order dismissing an application pursuant to section 41 *Access to Information Act*.

Factual Background

The requester sought access to a review conducted by Health Canada on the safety of calcium channel blockers. He was provided with severed version of a report on the safety of these drugs. The requester complained to the Information Commissioner who proceeded to investigate. Initially, Health Canada relied on paragraphs 13(1)(a) and 20(1)(b) and (c) of the Act; however, during the investigation, Health Canada withdrew its reliance on paragraph 13(1)(a). In his letter of finding, the Information Commissioner concluded that Health Canada's reliance on subsection 20(1) was justified. A copy of this letter was provided to both the requester and Health Canada. Upon receipt of the commissioner's finding, the requester brought an application for judicial review of the decision of the Minister of Health pursuant to section 41 of the Act.

After the application for judicial review was filed, the requester was informed by Health Canada that it intended to rely on subsection 13(1) to exclude a portion of the record.

The Applications Judge concluded that paragraph 20(1)(b) had been properly relied on to exempt the severed portions of the requested record. He also found that there was no evidence that Health Canada had exercised its discretion to release documents concerning issues of public interest improperly. Finally, the Applications Judge concluded that Health Canada was precluded from relying on subsection 13(1) to justify non-disclosure because that section had been withdrawn during the investigation of the Information Commissioner.

The requester appealed the decision of the Applications Judge.

Issues Before the Court

The appellant raised four main issues:

1. The Applications Judge erred in not ordering the release of the record to which the government had applied paragraph 13(1)(a) once he had determined that the government was barred from relying on that section;

2. The judge erred in finding that paragraph 20(1)(b) was applicable given the failure of a third party to respond to a second inquiry about the confidentiality of a portion of the record;

3. The judge erred in finding paragraph 20(1)(b) was applicable in the absence of any attempt by the government institution to independently verify if information over which a third party asserts confidentiality is in the public domain; and

4. The judge erred in his interpretation of subsection 20(6) of the Act, more specifically, he erred by failing to require the government institution to apply a transparent and objective standard.

The respondent, in his memorandum, asked the Court of Appeal to decide that Health Canada was not barred from relying on paragraph 13(1)(a) of the Act even though it had withdrawn its reliance on that section before the Information Commissioner during his investigation.

Action Taken by the Information Commissioner

Upon reviewing the respondent's memorandum, the Information Commissioner sought and was granted leave to intervene on the following issue which in his opinion had broad implications for the administration of the Act as a whole:

Did the Applications Judge err in law in holding that a government institution could not invoke a mandatory exemption following the completion of the commissioner's investigation of a complaint with respect to the refusal of access to records?

Findings

The Federal Court of Appeal delivered its reasons from the bench. It held that a third party need not respond to subsequent inquiries about confidentiality from a government institution to maintain its initial claim of confidentiality. The court said "nothing in the Act specifies how, or how many times, a third party must assert confidentiality in order that it be maintained."

The court agreed with the appellant that the burden is on a government institution to provide proof that there has not been public disclosure of the information. However, the court concluded that the determination that a government institution has satisfied the burden placed on it is a question of mixed fact and law and that an Applications Judge is entitled to considerable judicial deference on this point. The court held: "barring a palpable and overriding error, this court will not interfere with a finding of mixed fact and law by a Trial Division Judge under the *Access to Information Act*".

In answer to the appellant's argument that the exercise of discretion to disclose confidential information in the public interest under subsection 20(6) must be done objectively, the court found that "there is no authority for such an interpretation of subsection 20(6)". The court continued: "subsection 20(6) confers on the head of the government institution the authority to exercise his or her discretion to disclose, *inter alia*, otherwise confidential information if such disclosure would be in the public interest as it relates to public health. Nothing in subsection 20(6) expresses or implies specific conditions or requirements that attach to or fetter

that exercise of discretion". Thus, the courts should not interfere with the exercise of such a discretion unless there is evidence that the head of the government institution took irrelevant considerations into account or failed to comply with the principles of natural justice.

Finally, the court concluded that Health Canada had never ceased to rely on paragraph 20(1)(b) despite its attempt to apply subsection 13(1) to certain information. The issue surrounding the application of section 13 was, consequently, not commented on.

Judicial Outcome

The appeal was dismissed without costs.

Canada Tobacco Manufacturer's Council A and B (Confidential)* v. *The Minister of National Revenue, the Information Commissioner of Canada and Robert Cunningham (T-877-00) Federal Court Trial Division

(See Annual Report 2001-2002, p. 9 and 2000-2001 Annual Report, p. 119 for further details.)

The within application was scheduled to be heard on February 4, 2003. However, at the commencement of the hearing, the Applications Judge, Mr. Justice O'Keefe, advised the parties of his long-time friendship with one of the applicant's supporting affiants. Recognizing that the same could give rise to the appearance of his having a conflict of interest in the proceedings, Mr. Justice O'Keefe then invited the parties to request that he decline to hear the matter.

Given the parties' reliance upon conflicting evidence, the credibility of the affiants would clearly be an issue. In these circumstances, despite that nearly two years had passed since the date of the requisition for the hearing, the potential appearance of the judge's conflict of interest was too significant to be ignored. Accordingly, the Information Commissioner was required to ask that Mr. Justice O'Keefe excuse himself from the proceedings. Accordingly, the hearing was adjourned *sine die* and has, subsequently, been scheduled to be heard over the period of a day-and-a half commencing June 2, 2003.

C. Court Decisions Not Involving the Information Commissioner

AB* v. *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) 2002 FCT 471, IMM-1683-01 Federal Court Trial Division

O'Keefe J., April 26, 2002

Nature of Proceedings

This was an application for judicial review of a decision of the Immigration and Refugee Board pursuant to section 18.1 of the *Federal Court Act*.

Factual Background

The applicant, a former member of the Peruvian wrestling team, is a successful refugee claimant. On February 19, 2001, he was informed by the Board that his personal information form, the transcript of his refugee determination hearing and the reasons for the determination that he was a refugee were being put into evidence at the hearing of a refugee claimant with a similar background.

The applicant objected to the release of his personal information. Despite his

representations, the information was released by the Board and put into evidence. Before the court, the Board argued that, because the personal information was provided for "immigration purposes", the use of the information in a subsequent refugee determination hearing was a "consistent use" pursuant to paragraph 8(2)(a) of the *Privacy Act*.

Issues Before the Court

The issue to be decided by the court was : "Is the Board's decision to disclose the applicant's personal information unlawful, in that the disclosure was for a purpose and to an extent not permitted under the *Privacy Act*?"

Findings

The court concluded that the Board had improperly released the applicant's personal information. The court found that the Board was required to comply with the provisions of the *Privacy Act* as well as the confidentiality provisions in its own Act.

When considering the exceptions set out in subsection 8(2) of the *Privacy Act*, the court stated that the exceptions in paragraphs 8(2)(a) and (b) of the *Privacy Act* are not "intended as a blanket endorsement for personal information of refugees to be shared at all refugee hearings [...] each case must be dealt with on its own merits." An example of a "consistent use" of a refugee's personal information would be the release of the information to show that subsequent testimony of a refugee giving evidence in another refugee determination hearing contradicts the information given by that person to the Board.

The court concluded :

> "In this case, the purpose for which the information was obtained was the determination of the applicant's claim for convention refugee status. In order for the disclosure of the applicant's personal information to be justified under this section, the use of that information must be a use consistent with the purpose for which the information was collected. I do not find that the determination of the refugee claim of the other applicant is consistent with the purpose of determining the applicant's claim for convention refugee status."

In considering sub-paragraph 8(2)(m)(i) of the *Privacy Act*, the court found that it would not apply unless the head of the government institution "provides an opinion that the public interest in disclosure clearly outweighs any invasion of privacy that could result from the disclosure". Since there was no such opinion, sub-paragraph 8(2)(m)(i) was inapplicable.

Judicial Outcome

The application for judicial review was allowed. The Board's decision to release personal information was unlawful and was consequently set aside (although the information had already been released).

Sherman* v. *Canada (Minister of National Revenue), [2002] F.C.J. No. 779 (FCTD) Federal Court Trial Division, McKeown J., May 22, 2002

Nature of Proceedings

This matter involves an application for judicial review, under section 41, of a decision by the minister refusing access.

Factual Background

This case involved an access request to the Minister of National Revenue for

information concerning the extent to which Revenue Canada uses the United States Internal Revenue Service (IRS) to collect Canadian taxes and, in turn, the extent to which the IRS uses Revenue Canada to collect U.S. taxes.

The minister refused to disclose the requested information, primarily based on paragraph 13(1)(a) of the *Access to Information Act*, which states that information obtained in confidence from the government of a foreign state is exempt from the right of access. In support of this position, the minister cited the Canada-United States Tax Convention, pursuant to which information received by either country is to be treated as secret and cannot be disclosed, save to those persons or authorities involved in the assessment of, collection of, or administration and enforcement in relation to taxes to which the convention applies. Further exemptions relied on by the minister included subsection 15(1), paragraphs 16(1)(b) or 16(1)(c) of the *Access to Information Act*.

The requester complained to the Information Commissioner who, following his investigation, determined that the complaint was not well-founded. Thereafter, the requester brought an application for judicial review pursuant to section 41 of the *Access to Information Act* in relation to the minister's refusal.

Issues before the Court

The principle issue in this case was the proper interpretation to be given to paragraph 13(1)(a) of the *Access to Information Act* and whether this exemption applied to information concerning the extent to which the Canadian and American tax agencies rely on one another for the purposes of collecting taxes.

A subsidiary issue was whether statistics about information properly exempted from disclosure pursuant to paragraph 13(1)(a) are, likewise, subject to the mandatory exemption with respect to information obtained in confidence from the government of a foreign state?

Findings

The court noted that paragraph 13(1)(a) is a mandatory class exemption such that it is not necessary to justify non-disclosure by reference to probable harm. (paragraph 17) Thus, the role of the court when reviewing decisions not to disclose pursuant to subsection 13(1) is to determine whether the head of the government institution erred in the factual determination that the requested information falls within the exemption.

If it is determined that the information falls within the mandatory exemption contained in paragraph 13(1)(a), the head of the government must refuse to disclose the information unless the United States either consents to disclosure or makes the information public.

The court determined that the requirements for paragraph 13(1)(a) were met. The information was exchanged pursuant to articles within the International Convention which require both CCRA and the IRS to treat the information obtained as secret.

The court rejected the requester's argument that there was a difference between statistics about exempted information and the information itself, ruling that:

> ". . . the statistics are an integral part of the information supplied under the Convention, as the statistics could not

exist without the information from the United States." (paragraph 18)

The court held that subsection 13(2) of the *Access to Information Act* did not apply so as to permit the disclosure, as the IRS had neither consented to the disclosure nor made the information public.

Further, having determined that paragraph 13(1)(a) applied so as to exempt the requested information from disclosure, the court did not go on to consider the application of subsection 15(1) or paragraphs 16(1)(b) and (c) of the *Access to Information Act*.

Judicial Outcome

The application for judicial review was dismissed.

With respect to costs, the court did not accept the applicant's argument that important new principles were raised in relation to the Act so as to warrant costs being awarded in favour of the applicant regardless of the outcome, pursuant to subsection 53(2) of the *Access to Information Act*.

However, because the application was brought in the public interest, i.e. as the applicant did not stand to benefit personally from the disclosure, the court refused to order costs.

Bacon International Inc.* v. *Canada (Agriculture and Agri-Food Canada)
2002 CFPI 587, File Nos. T-2290-98, T-2291-98, T-2292-98, T-2294-98
Federal Court Trial Division,
Mr. Justice Beaudry, May 23, 2002

Nature of the proceedings

This involves an application for judicial review under section 44 of the *Access to Information Act* concerning the decision of Agriculture and Agri-Food Canada to disclose a record of which the applicants requested its non-disclosure by relying on paragraphs 20(1)(b), 20(1)(c) and 20(1)(d) of the Act.

Facts

The applicants each operate a meat-packing and processing plant in the province of Quebec. The requester wanted to obtain the department's overall rating for all plants specializing in meat-packing and processing in the province of Quebec. The department decided to disclose the record because the applicants did not convince it that subsection 20(1) applied in order for the record not to be disclosed. The applicants filed this application for review to the Federal Court.

Questions determined by the Court

Do the exceptions stipulated in paragraphs 20(1)(b), 20(1)(c) and 20(1)(d) of the Act apply in the record?

Findings

The court reaffirms the general principles:

- A judicial review under section 44 of the Act is different from other judicial reviews because the court has to consider the case *de novo*. The court has the chance to assess the reasons raised by the third party to request the non-disclosure of information.
- The third party opposed to the disclosure of the information must prove according to the balance of probabilities that the requested information must not be disclosed.
- With regard to access to information, the disclosure of records is the rule and the exemption is the exception.

To assess the exceptions to disclosure, the court took into consideration Mr. Justice Rothstein's list of guiding principles in *Canada (Information Commissioner)* v. *Canada (Prime Minister)*. With regard to the application of paragraph 20(1)(b), the court found that it did not apply in the case at bar because it did not satisfy the criteria requiring that the record contain information supplied to a government institution by a third party. The record for which the applicants requested an exemption from disclosure was not supplied by them but came from the department. With regard to paragraphs 20(1)(c) and 20(1)(d) of the Act, the court was not convinced that the rating received in 1998 could have caused them to suffer financial loss or could have interfered with future negotiations with the requester. The court wrote:

> [Translation] "The applicants' affirmations concerning the prejudice they could suffer are too general and laconic for the court to find non-disclosure of the record to be preferable. It involves, rather, a possibility of prejudice and not a probability, as the applicants must prove."

On account of these findings, Mr. Justice Beaudry chose not to address the issue concerning the concepts of the C.C.Q. for the interpretation of paragraphs 20(1)(b), 20(1)(c) and 20(1)(d) of the *Access to Information Act* that were raised by the appellants. The court dismissed the application for judicial review and authorized the disclosure of the records.

Jaylynn Enterprises Ltd.* v. *Canada (Minister of National Revenue – M.N.R.), [2002] F.C.J. No. 791 (FCTD) Federal Court Trial Division

McGillis J., May 27, 2002

Nature of Proceedings

This was a motion in which Jaylynn Enterprises sought an extension of time to file an application for judicial review purportedly challenging a "decision" of the Information Commissioner.

Factual Background

Jaylynn Enterprises filed an application for judicial review in relation to decisions rendered by both the Information Commissioner and Privacy Commissioner. This application was struck on the grounds that, contrary to Rule 302 of the *Federal Court Rules*, (1998), two separate decisions were being challenged within a single application for review. Still, the Motions Judge stated that, in the event that leave was sought and obtained from the court to provide for any necessary extensions of time, Jaylynn Enterprises was at liberty to file separate applications against the Information Commissioner and/or Privacy Commissioner.

Three months passed before Jaylynn Enterprises filed a motion seeking an extension of time for filing the application for review in relation to the Information Commissioner's determination.

Issues Before the Court

The procedural issue on this motion was whether or not to grant the applicant an extension of time to serve and file an application for judicial

review of the Information Commissioner's decision?

Findings on the Issue and Outcome

The court noted that the applicant had:

a) provided no explanation for the three-month delay between the striking of the latest application for judicial review and the motion in which the applicant sought the court's leave to extend the period in which to file a subsequent application; and

b) failed to establish the existence of an arguable case.

On this basis, the court dismissed the motion requesting leave to serve and file the judicial review application beyond the requisite timeframe.

Lavigne* v. *Canada (Office of the Commissioner of Official Languages), [2002] S.C.J. No 55 (SCC), Gonthier J., June 20, 2002

Nature of Proceedings

This case involves the application of the *Official Languages Act*, R.S.C. 1985, c. 31 (4th Supp.) (OLA), and the *Privacy Act*, R.S.C. 1985, c. P-21 (PA), and, more precisely, the issue of whether the disclosure of personal information pursuant to the latter could reasonably be expected to be injurious to the conduct of lawful investigations by the Commissioner of Official Languages (COL).

Factual Background

The respondent, Robert Lavigne, worked in the Montreal office of the Department of National Health and Welfare. Between November 1992 and March 1993, Lavigne filed four complaints with the COL alleging that his rights in respect of language of work, and employment and promotion opportunities, had been violated by being forced to use French. In the course of their investigation, the investigators working for the Office of the COL questioned some 25 employees of the department, including the respondent, his immediate supervisor and some of his co-workers, as well as managers and other employees. Where the investigators encountered problems in conducting the investigation because the employees were reluctant to give information, fearing reprisals by the respondent, the investigators gave assurances that the interviews would remain confidential within the limits of sections 72, 73 and 74 of the *Official Languages Act*. After the interviews were conducted, the investigation report concluded that the respondent's four complaints were well-founded and made five recommendations to the department. The department did not question the COL's findings and agreed to implement the recommendations.

In the course of proceedings initiated by the respondent for a remedy under Part X of the OLA, the respondent made several requests to the COL for disclosure of personal information contained in the files on the complaints he had made to him. While some information was provided to the respondent, other portions were withheld under the exemption set out in paragraph 22(1)(b) of the *Privacy Act*.

The respondent filed a complaint with the Privacy Commissioner, who launched an investigation in the course of which he attempted to settle the respondent's complaints by mediation. The Privacy Commissioner ruled that

the personal information contained in the testimony of the interviewees, for which consent to disclose had not been obtained, had been properly exempted from disclosure under paragraph 22(1)(b) of the *Privacy Act*.

The respondent subsequently brought an application for judicial review of the COL's decision. At the time of the hearing of the appeal, the only personal information remaining at issue in the dispute consisted of the notes taken by the investigators in the Office of the COL of an interview with a named individual.

Issues Before the Court

1. Did the Federal Court of Appeal err in concluding that the COL may not rely on paragraph 22(1)(b) of the *Privacy Act* to refuse to disclose personal information that was collected in the course of an investigation conducted under the *Official Languages Act*, when the COL's investigation has concluded?
2. Did the Federal Court of Appeal err in concluding that there were no reasonable grounds for the COL's refusal?

Findings

Decisions of the Lower Courts:

Federal Court, Trial Division

According to Dubé J., under the *Privacy Act*, disclosure of personal information is the rule and withholding is the exception. Paragraph 22(1)(b) of the *Privacy Act* is an exception to the general rule and must therefore be narrowly construed. In this way, Dubé J. concluded that the section is a limited exemption relating solely to investigations that are underway or about to begin; it does not apply to future investigations. Being of the view that the investigation at bar was over, paragraph 22(1)(b) had no application. Additionally, Dubé J. concluded that the COL had not established that the disclosure of the personal information could reasonably be expected to be injurious to the conduct of its investigations.

Federal Court of Appeal

The Federal Court of Appeal concurred with Dubé J. that paragraph 22(1)(b) of the *Privacy Act* does not apply to protect information once the investigation has concluded. It also rejected the appellant's argument that Dubé J. had failed to consider whether disclosure could reasonably be expected to be injurious to the enforcement of any law of Canada, holding that the evidence in the record was not capable of supporting such a conclusion. The court held that the evidence, at most, established the possibility that witnesses may be reluctant to cooperate in an investigation unless they have an absolute assurance of secrecy.

Analysis

The Law:

The Supreme Court began its analysis of the interplay between the *Official Languages Act* and the *Privacy Act* by considering the purpose and scope of the two Acts, and the respective roles of the two commissioners.

Both the *Official Languages Act* and the *Privacy Act* are recognized by the court as having a special or "quasi-constitutional" status in the Canadian legal framework. The court states:

> "the *Official Languages Act* and the *Privacy Act* are closely linked to the values and rights set out in the

Constitution, and this explains the quasi-constitutional status that this court has recognized them as having".

However, the court goes on to state the following:

"that status does not operate to alter the traditional approach to the interpretation of legislation, defined by Driedger in *Construction of Statutes* (2nd ed. 1983), at p. 87:

today there is only one principle or approach, namely, the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament.

The quasi-constitutional status of the *Official Languages Act* and the *Privacy Act* is one indicator to be considered in interpreting them, but it is not conclusive itself. The only effect of this court's use of the expression "quasi-constitutional" to describe these two Acts is to recognize their special purpose".

The *Privacy Act* clearly applies to the Office of the COL, according to the court, because the latter is listed in the schedule to the Act as a government institution. Section 2 of the *Privacy Act* provides that its purpose is to extend the present laws of Canada, and this includes the *Official Languages Act*, although section 82 of the *Official Languages Act* provides that the provisions of Parts I to V prevail over any other Act of Parliament. None of the sections relied on by the appellant, however, are found in those parts.

According to the Supreme Court, the *Privacy Act* must be applied to the Office of the COL in a manner consistent with the objective of the *Official Languages Act* of promoting equality of status of the two official languages of Canada and guaranteeing minority language groups the right to use the language of their choice within federal institutions. Parliament has expressly provided that investigations by the COL shall be conducted in private and that investigators shall not disclose information that comes to their knowledge in the performance of their duties and functions. These provisions illustrate Parliament's desire to facilitate access to the COL and to recognize the very delicate nature of the use of an official language at work by a minority group.

On the other hand, the court concluded that the COL's argument was overly broad when it asserted that Parliament intended that the information collected by the COL would remain confidential, unless, disclosure is authorized by the *Official Languages Act*. The court held that "the effect of that interpretation is to exempt the *Official Languages Act* from the application of the *Privacy Act*." It would defeat the complainant's right to obtain access to personal information under the *Privacy Act* and would contravene the clear intention of Parliament. The two Acts, according to the court, must be interpreted and applied harmoniously.

On the matter of whether or not the exemption for investigations contained in paragraph 22(1)(b) applies after an investigation is complete, the court found nothing in the provision that would suggest that it is limited to a specific investigation, or an investigation that is circumscribed in time. The court therefore held that there is no justification for limiting the scope of paragraph 22(1)(b) to current investigations.

However, that determination did not end the matter. The court went on to examine whether or not disclosure of the withheld information could reasonably be expected to be injurious to future investigations by the COL. On this matter, the court concluded that the COL had failed to discharge the burden of proof of injury. The court noted that:

> "A refusal to ensure confidentiality may sometimes create difficulties for the investigators, but may also promote frankness and protect the integrity of the investigation process. The COL has an obligation to be sensitive to the differences in situations, and he must exercise his discretion accordingly."

Accordingly, the appeal was dismissed.

Canada Post Corp.* v. *National Capital Commission 2002 FCT 700, Court File No. T-558-01 Federal Court Trial Division

Kelen J., June 21, 2002

Nature of Proceedings

This was an application for review pursuant to section 44 of the *Access to Information Act* of the respondent's decision to disclose certain information concerning financial sponsorship assistance received by the National Capital Commission (NCC) from Canada Post Corporation with respect to three events: Canada Day, the Sound and Light Show, and Christmas Lights.

Factual Background

A request was filed with the NCC under the Act for access to information related to financial assistance received from sponsors, for public events for which the NCC is responsible. Pursuant to sections 27 and 28 of the Act, the NCC informed Canada Post of this request. Attached to the letter was a record detailing information about Canada Post with respect to contributions made for events on Canada Day, the Sound and Light Show, and the Christmas Lights, that the NCC intended to release, on the grounds that the information was not protected under subsection 20(1) of the Act. Canada Post provided the NCC with submissions objecting to the release of the information. NCC rejected Canada Post's submissions. Canada Post proceeded with an application to the Federal Court.

Issues Before the Court

The issue was whether the amounts paid by Canada Post for sponsoring these events are exempt from disclosure pursuant to either paragraphs 20(1)(b), (c) or (d) of the Act.

Findings

As regards paragraph 20(1)(b) of the Act, the court concluded that the amounts of financial assistance for sponsorship was "financial and commercial information", which information was confidential in nature. It held, however, that the negotiated amounts of financial assistance cannot be characterized as information "supplied to a government institution by a third party" as required by paragraph 20(1)(b).

As regards paragraph 20(1)(c), however, the court held that Canada Post had met its burden of proving that a reasonable expectation of probable harm would result from the disclosure of the information. Specifically, it held that the disclosure would give Canada Post's competitors a competitive advantage over Canada

Post by enabling them to outbid Canada Post. The court also accepted that disclosure would probably undermine Canada Post's negotiating position just as disclosure of rental rates paid by one tenant to prospective tenants could prejudice the competitive position of a landlord. The court held that paragraph 20(1)(d) does not apply, as the evidence and submissions did not establish that disclosure would obstruct future negotiations.

Judicial Outcome

The application was allowed on the basis of paragraph 20(1)(c), and the court ordered that the respondent refuse to disclose the information.

NCC decided not to appeal the decision.

Proxamis Systems Inc.* v. *Canada (Minister of Public Works and Government Services), [2002] F.C.J. No. 1204, Federal Court Trial Division

MacKay J., August 30, 2002

Nature of Proceedings

This matter involved an application under section 44 of the *Access to Information Act* for review of the decision by the minister to release certain information originally submitted by Proxamis Systems Inc. concerning specified contracts concluded between it and the minister.

Factual Background

Proxamis sought to prevent the Minister of Public Works from disclosing certain "total cost figures" contained in a contract proposal that was accepted by the government, on the basis that such disclosure would be detrimental to Proxamis' competitive position and could severely damage its business.

Issues Before the Court

Are total cost figures contained in a proposal and/or tender bid exempt from disclosure pursuant to subsection 20(1)?

More specifically

i) is this information "confidential information" within the meaning of paragraph 20(1)(b) of the Act?

ii) would the release of this information be reasonably expected to result in material financial loss or gain to, or reasonably be expected to prejudice the competitive position of Proxamis, thereby fitting within paragraph 20(1)(c) of the Act?

iii) would the release of this information reasonably be expected to interfere with contractual or other negotiations of Proxamis, including those with its staff, thereby fitting within paragraph 20(1)(d) of the Act?

Findings

i) Paragraph 20(1)(b) - Confidential Information

- The court accepted that three of the four requisite elements necessary to satisfy the requirements under paragraph 20(1)(b) were met; namely that this information: was financial, commercial, scientific or technical information; was supplied to a government institution by the third party; and was treated consistently by Proxamis in a confidential manner.

- Therefore, at issue was the remaining requirement under paragraph 20(1)(b), namely, whether total cost figures contained in a successful proposal and/or tender bid with a government institution constitutes "confidential information".

- The court, citing *Air Atonabee Ltd.* v. *Canada (Minister of Transport)* (1989), 27 F.T.R. 194 (T.D.) with approval, held that whether or not information can be deemed confidential depends upon the content, purposes and circumstances in which information is compiled and communicated (paragraph 10).

- The court then concluded, for reasons of public policy, that total cost figures found in a successful proposal and/or tender bid with a government institution was not confidential information within the meaning of paragraph 20(1)(b) (paragraph 12).

In reaching this conclusion, the court noted that :

- proposals are put together for the purpose of obtaining government contract, with payment to come from public funds (paragraph 11);

- once a contract is either granted or withheld, there is not, except in special cases, a need for keeping tenders secret (paragraph 11).

ii) Paragraph 20(1)(c) - Reasonably expected to result in material financial loss or prejudice to competitive position

- The court noted that the applicant bears the onus on a balance of probabilities, that the disclosure of the information would result in a "reasonable expectation of probable harm".

- The court concluded that Proxamis had failed to satisfy this onus.

- In reaching this conclusion the court noted that, in order to satisfy the burden under paragraph 20(1)(c):

> "In general, it is not sufficient that an applicant's affidavit swear to his or her concerns about reasonable expectations of probable harm without some further evidence of specific harm anticipated." (paragraph 14)

- The court went on to cite *SNC-Lavalin Inc.* v. *Canada (Minister of Public Works)* (1994), 79 F.T.R. 113 at 127, with approval where it was held :

> "The applicant does not demonstrate probable harm as a reasonable expectation from disclosure of the Record and the Proposal simply by affirming by affidavit that disclosure "would undoubtedly result in material financial loss and prejudice" to the applicant or would "undoubtedly interfere with contractual and other negotiations of SNC-Lavalin in future business dealings". These affirmations are the very findings the court must make if paragraphs 20(1)(c) and (d) are to apply. Without further explanation based on evidence that established those outcomes are reasonably probable, the court is left to speculate and has no basis to find the harm necessary to support application of these provisions" [paragraph 14]

- Similarly, the court held that affidavit evidence regarding the speculative ripple effects of disclosure do not meet the burden required. (paragraph 15)

iii) Paragraph 20(1)(d) - Reasonably expected to interfere with contractual or other negotiations of a third party

- The court, citing *Société Gamma Inc. v. Canada (Secretary of State)* (1994), 79 F.T.R. 42, held that :

> "Under paragraph 20(1)(d), an applicant must show an obstruction in actual contractual negotiations and not merely a heightening of competition". (paragraph 17)

- And, further, that :

> ". . . a distinction must be drawn between actual contractual negotiations and the daily business operations of an applicant." (paragraph 17)

- Thus, affidavit evidence of the "possible effects of disclosure " and "hypothetical problems" are not sufficient to establish a reasonable expectation that any particular contracts or negotiations will be obstructed by disclosure. (paragraph 17, citing *Canada (Information Commissioner)* v. *Canada (Minister of External Affairs)*, [1990] 3 F.C. 665 at 692)

- Finally, the court held that the evidence did not establish that there would be probable harm from interference with future negotiations between Promaxis and the minister or between it and its staff. (paragraph 18)

- The court held that :

> "... vague concerns about future negotiations between the parties or about employee relations with management do not suffice for the purposes of meeting the requirements of paragraph 20(1)(d). Those relations are properly matters within the day-to-day operations of Promaxis' business rather than matters arising from particular contractual negotiations with outside agencies." (paragraph 19)

Judicial Outcome

The section 44 application for review of the minister's decision to release the information in question was dismissed.

PricewaterhouseCoopers, LLP.* v. *Canada (Minister of Canadian Heritage) [2002] F.C.J. No. 1465 (F.C.A.) Court of Appeal

Justices Linden, Sexton and Sharlow, October 23, 2002

Nature of Proceedings

This was an appeal from a decision by the Applications Judge, Campbell J., allowing PricewaterhouseCoopers' application for review, brought pursuant to section 44 of the Act.

Factual Background

The Department of Canadian Heritage (Canadian Heritage) had a contract with PricewaterhouseCoopers (Pricewaterhouse), pursuant to which Pricewaterhouse was to produce two reports which would review, analyze and recommend changes to documents used by Canadian Heritage to "outsource" elements of the department's work. Despite that the contract contained a confidentiality clause, Canadian Heritage subsequently decided to disclose the two reports produced.

Pricewaterhouse opposed this release, taking the position that the disclosure of the two reports would permit competitors to deduce the proprietary methodologies and information that it had applied, so as to prejudice Pricewaterhouse's competitive

position. The Trial Judge agreed, ordering that the minister not disclose the two reports based on subsection 20(1) of the *Access to Information Act*.

Canadian Heritage appealed, arguing *inter alia* error of law on the basis that there was insufficient evidence to support the Trial Judge's conclusion that competitors would be able to deduce information about Pricewaterhouse's means, methodologies and analysis used when preparing the two documents.

Issues Before the Court

The main issue before the Federal Court of Appeal was the degree of deference to be given by an Appellate Court when reviewing the decision of a Trial Judge based on a contention of insufficient evidence.

Findings

The Federal Court of Appeal began by noting that "the sufficiency of the evidence is particularly within the purview of the motions judge and it is very difficult for a Court of Appeal to second guess the Motions Judge on this point" (paragraph 3). Accordingly, the appropriate question to ask is whether "there was evidence which permitted [the Applications Judge] to reach the conclusion he did". More specifically, in order to succeed in an appeal based on insufficient evidence, the appellant "would have to demonstrate that the Motions Judge had made an error of principle or completely misapprehended the facts or committed an overriding and palpable error".

The court noted that Canadian Heritage had adduced no evidence to support the position that competitors would not be able to deduce information concerning Pricewaterhouse were the two reports released and had not cross-examined Pricewaterhouse's witnesses. Accordingly there was no basis upon which the Appellate Court could overturn the decision of the Applications Judge.

Judicial Outcome

The appeal was dismissed with costs.

Canada (Minister of Public Works and Government Services Canada)* v. *Siemens Canada Limited 2002 FCA 414, Court file No. A-700-01, Federal Court of Appeal

Linden, Sexton and Sharlow JJ.A., October 24, 2002

Nature of Proceedings

Application pursuant to section 44 of the *Access to Information Act*

Factual Background

Pursuant to section 44 of the *Access to Information Act*, Siemens sought judicial review of a decision of the Minister of National Defence to release records concerning a successful proposal submitted by Siemens in response to a RFP for the provision of in-service support on Halifax and Iroquois class ships.

Initially, Siemens relied on the exemption found in subsection 20(1) but later raised subsection 24(1) of the *Access to Information Act*. Siemens argued that the records were exempt pursuant to subsection 24(1) of the *Access to Information Act* because the contract at issue was a "defence contract" within the meaning of section 30 of the *Defence Production Act* which is a provision listed in Schedule II of the *Access to Information Act*. The respondent government institution argued that documents which are part

of the solicitation process did not fall within the scope of section 30 of the *Defence Production Act*.

The Applications Judge found that the information at issue was indeed "obtained under or by virtue of the *Defence Production Act*" since the Minister of National Defence derives his authority to conduct procurements and all things incidental to procurements from section 16 of the *Defence Production Act*. The judge concluded that it is irrelevant that the proposal was submitted prior to the contract being formed because section 30 does not distinguish between documents which are part of the contract and documents which are part of the solicitation process. Thus, he concluded that the information was obtained by the minister by virtue of the *Defence Production Act* and the records were therefore exempt pursuant to subsection 24(1).

The Minister of Public Works and Government Services Canada appealed the decision.

Issues Before the Court

In his Notion of Appeal, the appellant minister raised two issues :

1. The Applications Judge erred in finding that he had jurisdiction to consider arguments under subsection 24(1) of the *Access to Information Act* and/or section 30 of the *Defence Production Act* in an application for judicial review under section 44 of the *Access to Information Act*; and
2. The Applications Judge erred in finding that information, which is provided to the Government of Canada as part of its solicitation of defence contracts, is information that is provided "under or by virtue of" the *Defence Production Act*.

Findings

The Federal Court of Appeal, Sexton J.A., writing for the court, dismissed the appeal from the bench. The court held that an Applications Judge has the jurisdiction to consider a subsection 24(1) exemption on a review pursuant to section 44 of the *Access to Information Act* brought by a third party duly notified of the government institution's intention to release records.

The court also found that the Applications Judge properly interpreted section 30 of the *Defence Production Act*. Thus, the court held that documents which form part of the solicitation process are obtained by the Minister of National Defence "under or by virtue of" the *Defence Production Act*.

Judicial Outcome

Appeal dismissed.

Ruby* v. *Canada (Solicitor General)
2002 SCC 75, Court File No.: 28029, Supreme Court of Canada (on appeal from the Federal Court of Appeal)

McLachlin C.J., L'Heureux-Dube, Gonthier, Iacobucci, Bastarache, Binnie, Arbour and LeBel JJ., November 21, 2002

Nature of Proceedings

Constitutional Law – Charter of Rights, sections 1, 2(b), 7, 8; *Privacy Act*, paragraphs 51(2)(a), (3), & paragraph 22(1)(b)

Factual Background

Paragraphs 51(2)(a) and (3) of the *Privacy Act* state that, where a

government institution has claimed the "foreign confidences" or "national security" exemption, it is mandatory for a reviewing court to hold the entire hearing of a judicial review application *in camera* and to accept *ex parte* submissions at the request of the government institution refusing disclosure. (The *Access to Information Act* contains identical provisions.)

Prior to the hearing of a judicial review application brought pursuant to section 41 of the *Privacy Act*, the applicant, Mr. Ruby, brought a motion wherein he challenged the constitutionality of these procedural sections of the *Privacy Act*. He argued, *inter alia*, that the mandatory nature of these proceedings infringed upon his subsection 2(b) & section 7 Charter rights.

The Motions Judge held that paragraphs 51(2)(a) and (3) of the *Privacy Act* did not violate section 7. Further, while these provisions infringing upon subsection 2(b), this infringement was justified pursuant to section 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. On appeal, the Federal Court of Appeal affirmed the Motions Judge's ruling.

Mr. Ruby appealed to the Supreme Court of Canada.

Issues Before the Court

1. Do the operation of paragraphs 51(2)(a) and (3) of the *Privacy Act* violate section 7 of the Charter?

2. The Solicitor General having conceded that paragraphs 51(2)(a) and (3) infringe upon subsection 2(b), the second issue was whether the mandatory *ex parte* and *in camera* provisions can be saved under section 1 of the Charter?

Findings

Madam Justice Arbour wrote the unanimous reasons of the court. With respect to the first issue, the court recognized that the effect of paragraphs 51(2)(a) and (3), is to exclude an applicant from portions of the government's submissions. Nonetheless, the court held that, even assuming that this exclusion amounted to a deprivation of liberty or security of the person, it was not contrary to the principles of natural justice so as to amount to a violation of section 7 of the Charter.

The court reasoned that "fairness" depends on the context of a particular case. While, the general rule is that a fair hearing must include an opportunity for the parties to know the opposing party's case, some situations require measures of secrecy, in which case fairness may be met through the existence of alternative procedural safeguards.

The court held that paragraphs 51(2)(a) and (3) exist within the context of a statutory framework that provides sufficient procedural safeguards to ensure that there is no breach of the principles of natural justice, including : a burden on the government institution to establish that the information is properly exempted; a duty on the government institution to act in the utmost good faith and make full, fair and candid disclosure of the facts, including those that may be adverse to its interests, when making *ex parte* submissions; and recourse to the Privacy Commissioner and to two levels of court who have access to the information sought and to the evidence supporting the claimed exemption.

Accordingly, the court held that, in the context of the unique circumstances in which a government institution asserts an exemption that the requested information involves national security and foreign confidences, there is no violation of section 7 where an applicant is excluded from parts of the government institution's submissions.

With respect to the second issue, the court held that the requirement to hear section 41 application or appeal *in camera*, as required by paragraph 51(2)(a), was overly broad. Accordingly, it did not meet the minimal impairment part of the Oakes test and could not be saved under section 1 of the Charter.

In reaching this conclusion, the court stated that it did not matter that the Solicitor General and the courts interpreted the *in camera* requirement in paragraph 51(2)(a) so as to apply only to those parts of a hearing that involve the merits of an exemption. The court held that this interpretation was not supported by the wording of the act so that "unless the mandatory requirement is found to be unconstitutional and the section is 'read down' as a constitutional remedy, it cannot otherwise be interpreted to bypass its mandatory nature."

Accordingly, the court held that the appropriate remedy is to read down paragraph 51(2)(a) so that it applies only to the ex parte submissions mandated by subsection 51(3).

Judicial Outcome

The appeal was allowed in part. Paragraph 51(2)(a) of the *Privacy Act* was read down so that it applies only to the *ex parte* submissions mandated by subsection 51(3).

Macdonell* v. *Quebec (Commissioner d'accès à l'information), [2002] SCC 71, Supreme Court of Canada on appeal from the Québec Court of Appeal

McLachlin C.J., L'Heureux-Dubé, Gonthier, Iacobucci and Arbour JJ. (Major, Bastarache, Binnie and LeBel JJ. dissenting), November 1, 2002

Nature of Proceedings

Factual Background

A journalist with the Montreal Gazette requested documents, pursuant to Québec's access legislation (*Act Respecting Access to Documents Held by Public Bodies and the Protection of Personal Information*, R.S.Q., c. A-2.1), concerning the expenses of members of the National Assembly. The request was denied based on an exemption (section 34) which bars access to documents "produced for a member", save for if the member provides his/her consent to disclosure. Further, while one minister provided his consent to disclosure, the National Assembly took the position that the information, nonetheless, could not be released as it contains "nominative information", which is deemed "confidential" and not subject to disclosure under section 53 of the Act.

The requester appealed the National Assembly's refusal to the Québec Information Commissioner. The commissioner, dismissed the appeal. The present case is an appeal from judicial review proceedings with respect to the commissioner's decision.

Issues Before the Court

The focus of the case is on the appropriate standard of judicial review for decisions rendered by Québec's Information Commissioner and the

application of this standard to the commissioner's finding that the documents were properly exempted from disclosure under the Act.

Findings

The Supreme Court of Canada unanimously agreed that the issue of whether the documents in issue were "produced for a minister" is a question of mixed fact and law. Likewise, the court unanimously found that the appropriate standard of review for the Information Commissioner's findings of mixed fact and law is one of "reasonableness".

The court split, however, on the application of the "reasonableness standard" to the commissioner's finding that documents showing the expenses of a member of the National Assembly were "produced for a minister". The majority (5 judges) noted that the text of the statute states that all documents provided to the minister are exempt. Because the documents in issue were provided directly to the ministers, the majority held that the finding that they were, therefore, "produced for a minister" was not unreasonable, regardless of whether the documents were also used by the services of the National Assembly, or even belonged to it. The minority (4 judges) disagreed, stating that, in light of the purpose of the Access Act, the exemption with respect to "documents produced for a minister" ought to be narrowly construed so as to apply only to documents pertaining to members' decision-making process.

The court, likewise, split regarding the nature of the question : "do the documents contain confidential 'nominative information'". The majority held that this too was an issue of mixed fact and law and (noting the relative expertise of the commissioner, the limited scope of a right of appeal from the commissioner's findings and the existence of a strong privatise clause intended to limit the scope of a superior court's intervention) determined that the same deferential "reasonableness" standard ought to apply. While the minority implied the issue was one of pure law, which called for the application of a more stringent standard of judicial review of "correctness".

The majority applying the "reasonableness standard" held that the commissioner's decision that the information contained confidential "nominative information" was not unreasonable and therefore ought not to be disturbed. While the minority stated that the commissioner's finding failed to satisfy the standard of reasonableness, much less the standard of correctness which they favoured in this instance.

Judicial Outcome

The appeal was dismissed and the Québec Court of Appeal's ruling, restoring the Information Commissioner's decision to exempt from disclosure information concerning the expenses of members of the National Assembly, was upheld.

Correctional Service of Canada* v. *Yeager, 2003 FCA 30, Court File No, A-332-01 Federal Court of Appeal

Isaac, Malone, Stone JJ.A., January 22, 2003

Nature of Proceedings

The underlying application was made pursuant to section 41 of the *Access to Information Act*.

Factual Background

The requester is a criminologist who conducts research on and is a critic of the Canadian penal system. He requested from Correctional Service Canada (CSC) access to the "1992-93 CSC release cohort currently being used to recalibrate the (GSIR) General Statistical Indicator of Recidivism with personal identifiers deleted" and "the code book used to define and identify/locate the variables in each case" as well as "a copy of the Offender Intake Assessment software...". The evidence demonstrated that the requested records do not exist but that they could be recreated.

The Applications Judge found that there was no evidence that the recreation of the CSC release cohort would unreasonably interfere with the operations of the CSC. Similarly, she found that the creation of a code book would not unreasonably interfere with the operations of CSC. Consequently, she ordered that these records be provided to the requester. However, she concluded that CSC was not required to provide the requester with a copy of the relevant software because the requested software only existed for mainframe applications and not for personal computers and the CSC was not in the business of writing personal computer software. She also found that software is not a "record" as defined in the ATIA and, even if it existed, it would not be accessible to the requester.

CSC appealed the order of the Motions Judge and the requester cross-appealed.

Issues Before the Court

The main appeal raised two issues :

1. whether CSC was obliged, pursuant to subsection 4(3) *Access to Information Act*, to create and provide to the respondent the requested data and a code book of technical terms, simply because they were capable of creating such records; and

2. whether the learned Motions Judge erred in concluding that the appellant had not met the onus imposed by section 3 of the Regulations of showing that the production of these records would unreasonably interfere with the appellant's operations.

The cross-appeal raised three issues :

1. whether the Motions Judge erred in finding that "software" is not a record pursuant to section 3 of the Act;

2. whether the Motions Judge erred in finding that the cross-appellant's rights pursuant to subsection 2(b) of the Charter were not contravened; and

3. whether the Motions Judge erred in not awarding the cross-appellant costs pursuant to section 53 of the Act.

Findings

The Court of Appeal concluded that subsection 4(3) of the Act "...provides that a non-existent record that can be produced from an existing machine readable record is deemed to be a record to which the respondent [a requester] is entitled access." In so concluding, the court found that "...Parliament must have contemplated two different records : a new and distinct record must be produced from an existing machine-readable record." The court then set

out several factors which would allow one to determine if a record is produced "from a machine-readable record". More specifically, the court stated that "...the answer to this question is largely fact specific. Whether a record is produced "from" a machine-readable record depends upon a number of factors, including the requisite amount of independent composition as compared to purely mechanical and routine editing or manipulation."

The court then turned to section 3 of the Regulations which limits the obligation found in subsection 4(3) of the Act to cases where the production of the record would not "unreasonably interfere with the operations of the institution." The court concluded that the Applications Judge had misapprehended the evidence before her to such an extent that the error constituted an error of law. Thus, the court concluded that the evidence provided by the CSC was sufficient to demonstrate that the production of the requested data and the code book would "unreasonably interfere with the operation" of CSC. The Court of Appeal concluded that the Applications Judge had placed too high an evidentiary burden on the CSC.

The court then turned to the cross-appellant's contention that the Applications Judge erred in not ordering the release of the requested software. The court agreed that "software" is not a record pursuant to the *Access to Information Act*. The court adopted the following reasons of the applications judge, namely that : "... software is an item used to generate, view or edit a record, as opposed to the record itself" and is not analogous to the items listed in the definition of "record". Thus, in the absence of an express mention of software in section 3 , the Applications Judge concluded that Parliament did not intend for such information to be accessible. To this, the Court of Appeal added that the software was not under the control of the government institution because the government was a mere licensee and had no right to duplicate or otherwise use the software outside the agreements between it and the owners of the software.

The Court of Appeal found that the Applications Judge had not erred in not declaring that the purpose and effect of CSC's actions were to deny the requester's constitutional right to freedom of expression as guaranteed by subsection 2(b) of the Charter.

Finally, the Court of Appeal considered the issue of costs. The court concluded that the requester had raised an important new principle of law and should therefore be awarded his costs throughout despite his lack of success on appeal. On this point, Malone J.A. dissented stating that, once it has been determined that the requester has raised an important new principle of law in his application and subsequent appeal, the success of the requester is irrelevant to the matter of costs.

Judicial Outcome

The court allowed the appeal and dismissed the cross-appeal but awarded costs to the cross-appellant (requester) throughout on a party-and-party basis.

Style of Cause : *H.J. Heinz Co. of Canada Ltd.* v. *Canada (Attorney General)*

Neutral Citation: 2003 FCT 250, [2003] F.C.J. No. 344, T-1470-00, Federal Court of Canada – Trial Division

Name of Judge : Layden-Stevenson J.

Date of Judgment : February 27, 2003

Nature of Action: (sections 41, 42, 44 ATIA; section 18 FCA)

This was an application for review brought pursuant to section 44 of the *Access to Information Act*.

Factual Background

H.J. Heinz Co. (Heinz) brought an application for review, objecting to the Canadian Food Inspection Agency's (CFIA) intention to release requested records. Heinz took the position that the records were exempted from disclosure based on section 19, paragraphs 20(1)(b) and (c) of the ATIA. The Application Judge presumed that the access requester was advised by the government institution of the third-party application.

Heinz further raised a preliminary issue alleging that the records were not responsive to the request. Heinz maintained that the request was for "correspondence", a term which should be limited to "letters", as opposed to "communications".

Prior to the hearing, CFIA conceded that portions of the requested records were exempt pursuant to section 19 but questioned Heinz's right claim exemptions, other than section 20 of the Act, within the context of a section 44 application for judicial review.

In relation to the applicability of section 20 of the ATIA, the Crown took the position that paragraph 20(1)(b) could not apply because CFIA had created the records (albeit with confidential information from Heinz), and that there was insufficient evidence to support CFIA's reliance on paragraph 20(1)(c).

Issues Before the Court

1) Were the records at issue responsive to the request?

2) May a third party raise a section 19 exemption (which the government institution agrees applies to portions of the requested records) within the context of a section 44 application?

3) Are the requested records exempted pursuant to paragraph 20(1)(b)?

4) Are the requested records exempted pursuant to paragraph 20(1)(c)?

5) Is severance reasonable?

Findings on Each Issue (direct quotes from decision to extent possible)

1. Were the records at issue responsive to the request?

Justice Layden-Stevenson held that the records identified by CFIA were responsive to the access request. In doing so, she rejected Heinz's argument that the term "correspondence" referred only to "letters", stating instead that "correspondence" included all "communications".

2. May a third party raise a section 19 exemption (which the government institution agrees applies to portions of the requested records) within the context of a section 44 application?

The court rejected the Crown's argument that, within the context of a section 44 application for review, the applicant third party is prevented from

raising exemptions other than those set out in subsection 20(1) of the ATIA. Justice Layden-Stevenson noted that third parties are given the right, pursuant to section 28 of the Act, to make "respresentations" in relation to other exemptions, not just section 20 of the ATIA.

3. Are the requested records exempted from disclosure pursuant to paragraph 20(1)(b)?

Layden-Stevenson J., applied the test for paragraph 20(1)(b) as outlined in *Air Atonabee Ltd.* v. *Canada (Minister of Transport)* (1989), 27 F.T.R. 194, stating:

> "The applicant must satisfy four requirements to establish that an exemption from disclosure is warranted:
>
> (1) the information is financial, commercial, scientific or technical;
>
> (2) the information is confidential;
>
> (3) the information was supplied to the government institution by a "third party", and
>
> (4) the information was treated consistently in a confidential manner." (paragraph 32)

Applying this test, she concluded that the records met these requirements and qualified for exemption.

4. Are the requested records exempted pursuant to paragraph 20(1)(c)?

Layden-Stevenson J. stated that Heinz could not demonstrated a reasonable expectation of harm simply by affirming in an affidavit that disclosure would result in financial loss and interfere with contractual and other relations (paragraph 39), stating that :

> "the threshold is probability, not possibility or speculation...There must exist, in the affidavit evidence, an explanation establishing that those outcomes are reasonably probable. Here, the evidence merely speculates as to probable harm and does not support the position that disclosure would result in a reasonable expectation of probable harm." (paragraph 40)

5. Is severance reasonable?

Layden-Stevenson J. rejected Heinz's argument that the records in their entirety ought not to be disclosed on the basis that severance would result in the release of "disconnected snippets". She held that severance was not unreasonable in the circumstances of this case. (paragraph 44)

Judicial Outcome

The application was allowed in part. Some portions were exempted under paragraph 20(1)(b) of the ATIA. Other portions were deemed to be exempted under section 19 as agreed by the government institution. CFIA was ordered to sever and release the records accordingly.

CHAPTER VI
LEGISLATIVE CHANGES

Changes affecting the *Access to Information Act*

Section 202 of the *Immigration and Refugee Protection Act* (S.C. 2001, c. 27) came into force on June 28, 2002. (See Annual Report 2002, p. 107.)

Proposed Changes to the *Access to Information Act*

The Government public Bill C-25 entitled *"An Act to Modernize Employment and Labour Relations in the Public Sector and to amend the Financial Administration Act and the Canadian Centre for Management Development Act and to make consequential amendments to other Acts"* proposed to amend:

- Subsections 55(4) and 57(4) of the Act by replacing the expression "Public Service of Canada" by "federal public administration", wherever it occurs in the English version. (Section 224)

- Subsection 55(3) of the Act by replacing the expression "Public Service" by the expression "public service" wherever it occurs in the English version, other than in the expressions "Public Service Corporation", *"Public Service Employment Act"*, "Public Service Pension Fund" and *"Public Service Superannuation Act"*. (Section 225)

(2003, Bill C-25, Sections 224-225, introduced, read and printed, 2003.02.06, passed second reading and referred to Committee, 2003.02.20)

The following are proposed amendments to Schedules I and II of the Act.

Schedules I and II

The Government public Bill C-2 entitled *"An Act to establish a process for assessing the environmental and socio-economic effects of certain activities in Yukon"* proposed to amend Schedule I to the Act by adding in alphabetical order the *"Yukon Environmental and Socio-economic Assessment Board"* under the heading "Other Government Institutions" and to amend Schedule II by adding, in alphabetical order, a reference to *"Yukon Environmental and Socio-economic Assessment Act"* and a corresponding reference to "paragraph 121(a)". (2002, Bill C-2, ss. 127-128, passed by the House of Commons, 2003.03.18; passed second reading in the Senate and referred to Committee, 2003.04.03)

The Government public Bill C-6 entitled *"An Act to establish the Canadian Centre for the Independent Resolution of First Nations Specific Claims to provide for filing, negotiation and resolution of specific claims and make related amendments to other Acts"* proposed to amend Schedule I to the Act by adding, in alphabetical order *"Canadian Centre for the Independent Resolution of First Nations Specific Claims"* under the heading "Other Government Institutions" and to amend Schedule II to the Act by adding, in alphabetical order, a reference to *Specific Claims Resolution Act* and a corresponding reference to "section 38 and subsections 62(2) and 75(2)". (2002, Bill C-6, ss. 78-79, re-introduced 2002.10.09 (Commons); passed by the House of Commons, 2003.03.18; passed second reading in

the Senate and referred to Committee, 2003.04.02)

The Government public Bill C-13 entitled *"An Act respecting assisted human reproduction"* proposed to amend Schedule I by adding the following in alphabetical order *"Assisted Human Reproduction Agency of Canada "* under the heading "Other Government Institutions" and to amend Schedule II to the Act by adding the following in alphabetical order *"Assisted Human Reproduction Act"* by adding a corresponding reference to "subsection 18(2)". (2002, Bill C-13, ss. 72-73, re-introduced 2002.10.09 (Commons) and debated on third reading, 2003.04.10)

The Government public Bill C-17 entitled *"An Act to amend certain Acts of Canada, and to enact measures for implementing the Biological and Toxin Weapons Convention, in order to enhance public safety"* proposed to amend Schedule II to the Act by replacing the reference to "subsection 4.8(1) and 6.5(5)" opposite the reference to the *Aeronautics Act* with a reference to "subsections 4.79(1) and 6.5(5)".(2002, Bill C-17, s. 107, passed second reading and referred to Committee, 2002.11.20)

The Government public Bill C-23 entitled *"An Act respecting the registration of information relating to sex offenders, to amend the Criminal Code and to make consequential amendments to other Acts"* proposed to amend Schedule II to the Act by adding, in alphabetical order, a reference to *Sex Offender Information Registration Act* and a corresponding reference in respect of that Act to "subsection 16(4)". (2002, Bill C-23, section 22, introduced, read and printed, 2002.12.11 (Commons); passed second reading and referred to Committee, 2003.04.08)

The Government public Bill C-25 entitled *"An Act to Modernize Employment and Labour Relations in the Public Sector and to amend the Financial Administration Act and the Canadian Centre for Management Development Act and to make consequential amendments to other Acts"* proposed to amend:

- Schedule I to the Act by replacing the reference to "Public Service Staff Relations Board" with a reference to "Public Service Labour Relations Board". (Section 88)
- Schedule I to the Act by adding in alphabetical order under the heading "Other Government Institutions": Public Service Staffing Tribunal/Tribunal de la dotation de la fonction publique. (Section 246) (2003, Bill C-25, Sections 88 and 246, introduced, read and printed, 2003.02.06, passed second reading and referred to Committee, 2003.02.20)

The Senate public Bill S-6 entitled *"An Act to assist in the prevention of wrongdoing in the Public Service by establishing a framework for education on ethical practices in the workplace, for dealing with allegations of wrongdoing and for protecting whistleblowers"* proposed to amend Schedule II to the Act by adding the following in alphabetical order *"Public Service Whistleblowing Act* section 10, subsection 14(2) and section 20." (2002, Bill S-6, s. 24, first reading (Senate), 2002.10.03; debated March 25, 2003)

The private member Bill C-302 entitled *"An Act to amend the Access to Information Act (crown corporations and Canadian Wheat Board)"* proposed to make all crown corporations and the Canadian Wheat Board subject to the

Access to Information Act. (2002, Bill C-302, read and printed, 2002.11.18)

New Government Institutions

During the 2002-2003 fiscal year, new government institutions became subject to the *Access to Information Act* while others, which had been abolished, were struck out. The following amendments were made to Schedule I of the Act:

Schedule I

An Act to Amend Certain Acts and Instruments and to repeal the Fisheries Support Act (S.C. 2002, c. 17) was proclaimed in force on July 22, 2002 (SI/2002-105).

"*Fisheries Prices Support Board*" was struck out under the heading "Other Government Institutions.

"*Canadian Film Development Corporation*" and "*the Canadian Film Development Corporation*" were replaced by "*Telefilm Canada*" in every Act of Parliament including Schedule I of the *Access to Information Act* under the heading "Other Government Institutions". (S.C. 2002, c. 17, s. 14, in force July 22, 2002, SI/2002-105)

"*Blue Water Bridge Authority*" was added in alphabetical order under the heading "Other Government Institutions". (SOR/2002-174, Canada Gazette, Part II, in force 2002.04.26)

Reference to "*Office of Infrastructure and Crown Corporations of Canada*" under the heading "Other Government Institutions" is replaced by "*Office of Infrastructure of Canada*". (SOR/2002-291, Canada Gazette, Part II, in force 2002.08.06)

"*Canadian Air Transport Security Authority*" was added in alphabetical order under the heading "Other Government Institutions. (SOR/2002-343, Canada Gazette, Part II, in force 2002.09.24)

Amendments to Heads of Government Institutions Designation Order (Not Included in the Previous Annual Reports)

The schedule to the French version of the *Access to Information Act Heads of Government Institution Designation Order* was amended by adding the following after item 0.1: "1.1 Canadian Air Transport Security Authority / Administration canadienne de la sûreté du transport aérien, Chief Executive Officer / Premier dirigeant" and the schedule to the English version of the Order was amended by adding the following after item 15.02: "15.021 Canadian Air Transport Security Authority / Administration canadienne de la sûreté du transport aérien, Chief Executive Officer /Premier dirigeant ". (SI/2002-130, Canada Gazette, Part II, in force 2002.10.09)

"*Canadian Film Development Corporation*" and "the *Canadian Film Development Corporation*" are replaced by "*Telefilm Canada*" in every regulation including Item 20 of the schedule to *the Access to Information Heads of Government Institutions Designation Order*, amended by replacing "*Canadian Film Development Corporation*" in column I with "*Telefilm Canada*" and that item is renumbered as item 98.01 and repositioned accordingly." (S.C. 2002, c. 17, s. 15, in force July 22, 2002, SI/2002-105)

The *Access to Information Act Heads of Government Institutions Designation Order* was amended by repealing Item 87 and by adding in numerical order Item 14.01 Canada Lands Company

Limited/Société immobilière du Canada limitée, Chief Executive Officer/Premier dirigeant (SI/2003-54, Canada Gazette, Part II, in force 2003.03.27)

The *Access to Information Act Heads of Government Institutions Designation Order* was amended by adding Item 19.1 Canadian Environmental Assessment Agency/Agence canadienne d'évaluation environmentale, President/Président (SI/2003-56, Canada Gazette, Part II, in force 2003.03.27)

Amendments to Schedule I of the Regulations Amending the ATI Regulations

Schedule I to the *Access to Information Act* Regulations was amended by adding the following after item 2: "2.01 Canadian Forces National Counter-Intelligence Unit / 2.01 Unité nationale de contre-ingérence des Forces canadiennes". (SOR/2002-341, Canada Gazette, Part II, in force 2002.09.24)

CHAPTER VII
ACCESS TO INFORMATION IN CANADA AND IN THE WORLD

1. Access to Information in Canada

Province	Legislation	Supervising Authority	Website
Alberta	*Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, R.S.A. 2000, c. F-25	Information and Privacy Commissioner	www.oipc.ab.ca
British Columbia	*Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, R.S.B.C. 1996, c. 165	Information and Privacy Commissioner	www.oipcbc.org
Manitoba	*The Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, C.C.S.M., c. F175	Ombudsman	www.ombudsman.mb.ca
New Brunswick	*Right to Information Act*, S.N.B. 1978, c. R-10.3	Ombudsman	www.gnb.ca
Newfoundland and Labrador	*Freedom of Information Act*, R.S.N.L. 1990, c. F-25 [Repealed and replaced by the *Access to Information and Protection of Privacy Act*, 2002, c. A-1.1 – To be proclaimed]	Citizen's Representative [2002, c. A-1.1]	www.gov.nf.ca/just/
Nova Scotia	*Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, 1993, S.N.S. 1993, c. 5	Freedom of Information and Privacy Review Officer	www.gov.ns.ca/foiro
Ontario	*Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, R.S.O. 1990, c. F.31	Information and Privacy Commissioner	www.ipc.on.ca
Prince-Edward Island	*Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, 2002, c. F-15.01	Information and Privacy Commissioner	www.gov.pe.ca/foipp
Quebec	*An Act Respecting Access to Documents Held by Public Bodies and the Protection of Personal Information*, R.S.Q., c. A-2.1	Présidente, Commission d'accès à l'information	www.cai.gouv.qc.ca
Saskatchewan	*The Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, S.S. 1990-91, c. F-22.01	Information and Privacy Commissioner	www.legassembly.sk.ca/officers

Province	Legislation	Supervising Authority	Website
Northwest Territories	*Access to Information* and *Protection of Privacy Act*, S.N.W.T. 1994, c. 20	Information and Privacy Commissioner of Northwest Territories	e-mail: atippcomm@theedge.ca
Yukon	*Access to Information* and *Protection of Privacy Act*, SY 1995, , c. 1	Yukon Ombudsman and Information & Privacy Commissioner	www.ombudsman.yk.ca/info/index.html
Nunavut	*Access to Information* and *Protection of Privacy Act*, S.N.W.T. 1994, c. 20	Information and Privacy Commissioner of Northwest Territories	e-mail: atippcomm@theedge.ca

2. Access to Information in the World[1]

Country	Legislation	Constitution	Supervising Authority	Website
Albania	The Law on the Right to Information over the OfficialDocuments, No. 8503 (June 1999)	Article 23 of the 1998 Constitution	The Peoples's Advocate (Ombudsman)	www.avokatip opullit.gov.al
Australia	Freedom of Information Act 1982		Commonwealth Ombudsman	www.comb. gov.au
Austria	• The 1987 Auskunftspflichtgesetz (Federal Law on Duty to Furnish Information) • Code of Administrative Procedures • Data Protection Act	Article 20 of the 1987 Constitution		www.bla.gv.at/
Belgium	Loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration	Article 32 of the Constitution as amended in 1993	Commission d'accès aux documents administratifs (for each jurisdiction)	
Belize	The Freedom of Information Act (1994)		Ombudsman	
Bosnia and Herzegovina	Freedom of Information Act (July 2001, in effect (Feb. 2002)		Ombudsmen of the Federation	www.bihfedomb. org/eng/index/htm
Bulgaria	Access to Public Information Act (June 2000)	Article 41 of the Bulgarian Constitution of 1991		www.aip-bg.org
Canada	*Access to Information Act* (1982)		Office of the Information Commissioner of Canada	www.infocom.gc.ca
Colombia	Law 57, July 5, 1985, Ordering the Publicity of Official Acts and Documents	Article 20 of the Constitution of Columbia (1991)	Contentious Administrative Tribunal	
Czech Republic	Law on Free Access to Information (May 1999)	Article 17 of the Charter of Fundamental Rights and Freedoms	Not specifically General Ombudsman	
Denmark	Access to Public Administration Files Act (1985)		Danish Ombudsman	www.ombuds manden.dk
England (see UK)				

[1] The titles of legislation set out in this table are offered for administrative purposes and may not reflect the official titles of statutes of the respective countries.

Country	Legislation	Constitution	Supervising Authority	Website
Estonia	Public Information Act (2000)	Article 44 of the Constitution of Estonia	Data Protection Inspectorate	www.dp.gov.ee
Finland	Act on the Openness of Government Activities (1999) The Swedish Parliament adopted in 1766 the world's first freedom of information law.	Section 12 of the Constitution of Finland (2000) (Freedom of Expression and Right of Access to Information)		
France	Loi no. 78-753 du 17 juillet 1978 de la liberté d'accès aux documents administratifs	Article 14 of the 1789 Declaration of the Rights of Man	Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)	www.cada.fr
Georgia	The Law on Freedom of Information (included in the General Administrative Code of Georgia in 1999)	Article 37(5) of the Constitution of Georgia		
Greece	Article 5 of the Greek Code of Administrative Procedure (Law No. 2690/1999)	Article 10(3) of the Constitution of Greece		
Hong Kong	Code on Access to Information (1998)		Ombudsman	www.sar-ombudsman.gov.hk
Hungary	Protection of Personal Data and Disclosure of Data of Public Interest (Act No. LXIII of 1992)	Article 61(1) of the Constitution of the Republic of Hungary	Parliamentary Commissioner for Data Protection and Freedom of Information	www.obh.hu
Iceland	Information Act (Act no. 50/1996)		Information Committee	
India	Freedom of Information Bill (2000)			
Ireland	Freedom of Information Act, 1997		Ombudsman Office of the Information Commissioner	www.oic.ie
Israel	The Freedom of Information Law (1998)			
Italy	Chapter V of Law No. 241 (1990)		Committee on Access to Administrative Documents(under Office of the Prime Minister)	www.governo.it/sez_presidenza/dica/commissione/composizione.html

Country	Legislation	Constitution	Supervising Authority	Website
Japan	Law Concerning Access to Information Held by Administrative Organs		Minister of Public Management, Home Affairs, Posts and Telecommunications	www.soumu.go.jp/english/gyoukan
South Korea	Act on Information Disclosure by Public Agencies, Act. No. 5242, 1996		Minister of Government Administration	
Latvia	Law on Freedom of Information (1998)			www.dvi.gov.lv
Lithuania	• Law on the Provision of Information to the Public • Law on the Right to Obtain Information from State and Local Government Institutions (2000)	Article 25(5) of the Constitution of Lithuania	Ministry of Culture	www.muza.lt
Mexico	Federal Transparency and Access to Public Government Information Law (2002)		National Commission on Access to Public Information	
Moldova	Access to Information Law, No 982-XIV (2000)	Articles 34 and 37 of the Constitution of the Republic of Moldova (1994)	Ombudsman	
Netherlands	Government Information (Public Access) Act (1991)		National Ombudsman	www.nationaleombudsman.nl
New Zealand	• Official Information Act 1982 • Local Government Official Information and Meetings Act 1987	Section 14 of the Bill of Rights Act	Office of the Ombudsman	www.ombudsmen.govt.nz
Nigeria	Freedom of Information Bill, 1999			
Norway	Freedom of Information Act of 1970		Ombudsman	www.lovdata.no/info/uenga.html
Philippines	Code of Conduct and Ethical Standards for Public Officials and Employees, Republic Act 6713 of 1987	Article III, Section 7 of the 1987 Constitution of Philippines	• Civil Service Commission • Office of the Ombudsman	
Poland	Act on Access to Public Information (2001	Article 61 of the Constitution of Poland	No specific authority	

Country	Legislation	Constitution	Supervising Authority	Website
Portugal	Law of Access to Administrative Documents (1993)	Article 268 of the 1989 Constitution of the Portuguese Republic	Commission for Access to Administrative Documents (CADA)	www.cada.pt
Romania	Law Regarding Free Access to Information of Public Interest (2001) (Article 31)		Ministry of Information	www.publicinfo.ro
Russia	(1995, Act No. 24-FZ) Russian Federation, art. 29			
Slovakia	Act on Free Access to Information (2000)	Article 26 of the 1992 Constitution of the Slovak Republic		
South Africa	Promotion of Access to Information Act, Act 2 of 2000	Section 32 (or 16) of the Constitution of the Republic of South Africa, Act 108 of 1996	South African Human Rights Commission	e-mail: sahrcinfo @sahrc.org.za
Spain	De Régimen Juridico de las Administraciones Publicas y del Procedimiento Administrativo Comun, (1992)	Article 105b of the Constitution of Spain, 1992		
Sweden	The Swedish Parliament adopted in 1766 the world's first freedom of information law. (Freedom of the Press Act of 1766) Current version of the Act adopted in 1949 and amended in 1976.	Freedom of the Press Act part of the Constitution	Parliamentary Ombudsman	www.riksdagen.se/ english/work/ ombudsman.asp
Thailand	Official Information Act, B.E. 2540 (1997)	Section 48 (or 58?) of the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2534 (1991)	Official Information Commissioner (OIC)	www.oic.thai gov.go.th
Trinidad and Tobago	Freedom of Information Act, 1999		Ombudsman	www.foia.gov.tt
Ukraine	• The 1992 Law on Information • Article 2 of On the Order of the Dissemination of Information on Public Bodies and Local Governments Activity by Mass Media (1997)			

Country	Legislation	Constitution	Supervising Authority	Website
United Kingdom	• Freedom of Information Act (2000) • Code of Practice on Access to Government Information (1994) • Local Government (Access to Information) Act (1985)		Information Commissioner	www.dataprotection.gov.uk
Scotland	Freedom of Information (Scotland) Act (2002)		Information Commissioner	
Wales	Code of Practice			
United States	• Freedom of Information Act, 5 USC 552, 1966 • Electronic Freedom of Information Act Amendments of 1996 • Government in the Sunshine Act, 5 U.S.C. 552b • Federal Advisory Committee Act, 1972, 5 U.S.C. App II		No Ombudsman	www.usdoj.gov/oip/oip/htm
Uzbekistan	The Law on Guarantees and Freedom of Access to Information (1997)	Article 30 of the 1992 Constitution of Uzbekistan		
Zimbabwe	Access to Information and Privacy Bill (2002)		Media and Information Commission	

CHAPTER VIII
CORPORATE SERVICES

Corporate services provides administrative support (financial, human resources, information technology, general administrative and library services) to the Information Commissioner's office. Its objective is to ensure that internal overhead functions are in place to support program management decisions and accountability.

As mentioned in last year's annual report, from 1983-84 to 2001-02, the Offices of the Information and Privacy Commissioners of Canada shared corporate services based on service usage. These shared services avoided duplication of effort and saved money for both government and the programs.

At the end of 2001-2002, the Privacy Commissioner of Canada made the unilateral decision to no longer share corporate services. This departure from the traditional organizational design increased resource expenditures as each commissioner (one willingly, the other not) paid individually for formerly shared services. (It should be noted that Treasury Board Ministers directed the Office of the Privacy Commissioner of Canada to absorb the incremental costs associated with the Office of the Information Commissioner having to hire additional staff.)

Resource Information

The Branch continued to pursue innovative approaches to the delivery of its programs during fiscal year 2002-2003.

The Information Commissioner's operating budget for the 2002-2003 fiscal year was $4,896,000. Actual expenditures for 2002-2003 were $4,909,027 of which $34,261 is reimbursable to the department through Treasury Board Vote 5. Personnel costs of $3,534,110 accounted for 72 percent of all expenditures; whereas, the remaining $1,374,917 covered all other expenditures including other professional services, transportation and communication, and so forth.

Expenditure details are reflected in Figure 1 (Resources by Activity) and Figure 2 (Details by Object of Expenditure).

Figure 1: Resources by Activity (2002-03)

	FTE's	Percent	Operating Budget	Percent
Access to Government Information	45	81%	$ 4,014,000	82%
Corporate Services	11	19%	$ 857,000	18%
Total Access Vote	56	100%	$ 4,896,000	100%

Figure 2: Details by Object of Expenditure (2002-2003)			
	Access to Government Information	Corporate Services	Total
Salaries	3,028,195	505,915	3,534,110
Transportation and Communication	89,093	70,279	159,372
Information	42,762	3,618	46,380
Professional Services	632,983	203,935	836,918
Rentals	1,471	30,950	32,421
Repairs and Maintenance	13,676	19,557	33,233
Materials And Supplies	21,127	31,851	52,978
Acquisition of Machinery and Equipment	98,521	115,094	213,615
Other Subsidies and Payments			
Total	3,927,828	981,199	4,909,027

Note: Expenditure figures do not incorporate final year-end adjustments. Also, please note that $34,261 of salary expenditures are reimburseable to the Office of the Information Commissioner of Canada through Treasury Board Vote 5.

APPENDIX A

Based on the oral and written information provided to us, we attribute the following positions to CIC:

1. The Enforcement and Intelligence Branches of CIC do not allege that designation is required in order to enable them to protect sensitive information from disclosure. In particular, they do not allege that it is necessary for them to be able to rely on paragraph 16(1)(a) of the *Access to Information Act* in order to protect sensitive information from disclosure. In this regard, CIC admits that the other exemption provisions of the ATIA have been in the past, and will be in future, sufficiently robust to protect any sensitive information it holds as a result of its enforcement and intelligence activities.

2. CIC does allege that the designation is required to enable it to acquire information about individuals ("personal information") from other federal institutions and investigative bodies. In this regard, CIC officials provided one or two anecdotal accounts of instances where information was not provided to these branches of CIC by police agencies allegedly because these branches lacked status as "investigative bodies" for the purpose of the *Access to Information Act*.

3. In response to a request for any documented proof of such referrals, CIC officials provided two--one from Health Canada and the other from Canada Post. These two refusals, it is clear on their face, relate to paragraph 8(2)(e) of the *Privacy Act* (which is a section concerned with authorizing access, without consent, to personal information). These refusals do not relate to paragraph 16(1)(a) of the *Access to Information Act* (which is a section concerned with authorizing refusals by government to give public access to records).

4. CIC asserts that its Enforcement and Intelligence Branches are engaged in lawful investigations which are authorized by:

   - *Immigration and Refugee Protection Act* (sections 15-6; 55; 138-143 and 117-132)

   - Criminal Code (sections 487-492.2)

   - *Citizenship Act* (section 19).

While no statutory provision specifically empowers officers of CIC's enforcement or intelligence branches to conduct investigations, it is CIC's view that the "cumulative effect of these various provisions is to provide a clear framework for the significant level of investigative activities that are carried out by CIC". (From CIC's written responses to questions raised by the Office of the Information Commissioner.)

Assessment and Recommendation

Setting aside the issue of whether or not the CIC Enforcement and Intelligence Branches have statutory authorization to conduct investigations (regarding which, in our view, CIC has been unconvincing), it is our view that CIC has not demonstrated a need to

have these branches designated pursuant to paragraph 77(1)(f) of the ATIA. CIC has not discharged its burden to demonstrate that, in the absence of the designation, it will be unable:

1) to obtain information necessary for the effective discharge of its investigative functions and/or

2) to protect sensitive investigative records from disclosure under the ATIA.

CIC admits that it can protect sensitive investigative records without referral to paragraph 16(1)(a) of the ATIA and it has failed to provide any evidence that the absence of designation under paragraph 77(1)(f) of the ATIA has resulted in refusals by other investigative bodies to share needed information. The evidence provided by CIC demonstrates, at best, that there have been refusals by others to share personal information with CIC in the absence of a designation pursuant to paragraph 77(1)(d) of the *Privacy Act* (and even then, only insofar as that section relates to paragraph 8(2)(e) of the *Privacy Act*).

During our meeting, CIC officials referred to refusals by the RCMP to provide addresses to CIC of individuals subject to a removal order. This example, if true, supports the need for designation under paragraph 77(1)(d) of the *Privacy Act* (as it relates to paragraph 8(2)(e) of the *Privacy Act*) but not under paragraph 77(1)(f) of the ATIA--the latter having an entirely different purpose from the former.

We understood from comments made by both the CIC and Justice officials, that there is a "status" aspect to this request: CIC wants to be part of the "club" of investigative bodies with which it works in administering Canada's immigration, refugee and citizenship rules. In our view, the "why not us?" argument has no merit for the purposes of paragraph 77(1)(f) of ATIA and should be given no weight. It is up to senior officials and ministers responsible for coordinating federal investigative efforts to ensure that all federal institutions--designation or no designation--share among themselves (to the extent permitted by the *Privacy Act*) the information necessary to get the job done. We were surprised to learn that senior level intervention for the purpose of ensuring proper inter-agency information sharing has not even been tried. Such a course of action would be effective and less invasive of citizen rights. The fact that it has not been the chosen method for solving the alleged problem leads us to doubt the existence or severity of the problem.

For all these reasons, we recommend that the application by CIC for designation of its Enforcement and Intelligence Branches under paragraph 77(1)(f) of the *Access to Information Act* be denied.

Appendix B

Table of Contents

1. Canada Customs and Revenue Agency 133
2. Citizenship and Immigration Canada 139
3. Department of Foreign Affairs and International Trade 145
4. Fisheries and Oceans Canada 152
5. Health Canada 158
6. Human Resources Development Canada 162
7. National Defence 170
8. Privy Council Office 176
9. Transport Canada 182
10. Correctional Service Canada 191
11. Public Works and Government Services Canada 203

Canada Customs and Revenue Agency
Status report on access requests in a deemed-refusal situation

1. BACKGROUND

To the credit of Canada Customs and Revenue Agency (CCRA) and its management, staff in the Access to Information and Privacy Division and staff in the Offices of Primary Interest (OPI), CCRA has achieved a grade of A. The grade denotes ideal compliance with the statutory time requirements of the *Access to Information Act*.

These results are extremely encouraging. Few departments have achieved ideal compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*. The measures taken by CCRA over the years to make improvements could be adapted by other departments seeking similar improvements.

In the 1999 Report Card issued by the Office of the Information Commissioner, CCRA's compliance with the statutory time requirements of the *Access to Information Act* was rated as a red alert grade of F with an 85.6% new request to deemed-refusal ratio.

In January 2000, the Office of the Information Commissioner reported on the status of the recommendations made in the Report Card and made further recommendations for measures to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation. At that time, the statistics showed that from April 1 to November 30, 1999, the deemed-refusal ratio for access requests improved to 51.5%, although still a grade of F.

In January 2001, the Office of the Information Commissioner reviewed and reported on the progress of CCRA to come into compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*. At that time, CCRA was in "borderline compliance" with the Act (for the period of April 1 to November 30, 2000) with a grade of C.

In January 2002, CCRA continued to make impressive progress in reducing the deemed-refusal situation. For the period of April 1 to November 30, 2001, the Agency achieved a grade of B. The grade was maintained for the 2001-2002 year with a 6.8% new request to deemed-refusal ratio.

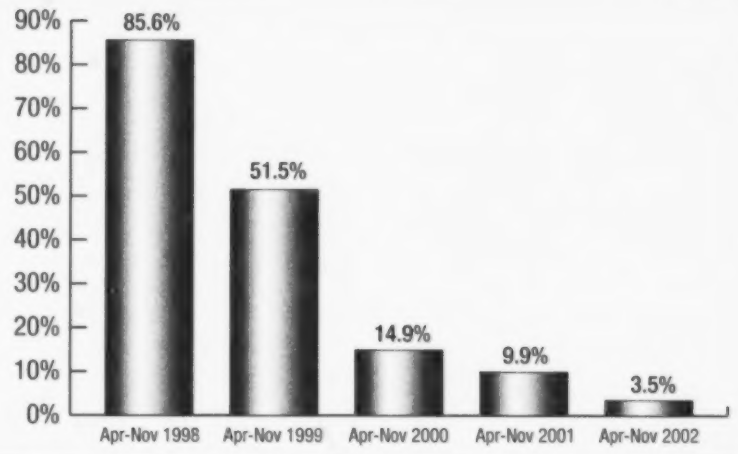
This report reviews the progress of the Agency to come into ideal compliance with the time requirements of the *Access to Information Act* since the January 2002 Status Report. In addition, this report contains information on the status of the recommendations made in the January 2002 report.

2. CURRENT STATUS AND FURTHER RECOMMENDATIONS

Excellent results have been achieved by CCRA in reducing the number of access requests in a deemed-refusal situation.

For the reporting period of April 1 to November 30, 2002, CCRA achieved a grade of A that denotes "ideal compliance" in meeting the time requirements of the *Access to Information Act*. The new request to deemed-refusal ratio for the period was 3.5%. The continuous improvement over the years in reducing the number of access requests in a deemed-refusal situation was made in an Agency that receives approximately 1,000 access requests annually. Chart 1 illustrates the improvement in the reduction of the

Chart 1: Percentage of Requests in a Deemed-Refusal Situation



percentage of access requests in a deemed-refusal situation over the past five years.

The Director of the Access to Information and Privacy Division identified a number of activities that occurred during 2002 that contributed to the continuous improvement in reducing the number of access requests in a deemed-refusal situation. These activities included:

- The refinement of the administrative process for processing access requests. The Division has moved away from completing briefing notes on issues related to access requests. Rather, the Directorate provides factual information on what information will be released so that other functions in the Agency can carry out their responsibilities in relation to access requests.
- The identification of information disclosed through access requests over a twelve-month period. The next step is to complete an analysis of the information to determine if there are opportunities for disclosure of information on a routine basis rather than through an access request.
- A national two-day conference for CCRA staff involved with access to information activities.

The following recommendations are made to support the continued efforts of CCRA to process access requests within the statutory time requirements of the *Access to Information Act*.

2.1 Sustain Achievement

The maintenance of ideal compliance with the time requirements of the *Access to Information Act* requires constant attention to the access process. The Agency is encouraged to continuously improve its access process activities, build on its achievements and devote the resources needed to maintain ideal compliance with the *Access to Information Act*.

Recommendation # 1

CCRA is encouraged to maintain ideal compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*.

2.2 Informal Access

The Agency has identified the information that was disclosed through access requests over a twelve-month period. An analysis of the information has not been completed. This analysis may identify opportunities for making information routinely available to the public rather than through the access process. CCRA is encouraged to complete the analysis and provide a copy to the Office of the Information Commissioner. There may be results in the CCRA analysis that could be shared with other departments to encourage "best practices".

In December 2002, the Commission d'accès à l'information du Québec in its five-year review report of the Quebec access and privacy legislation *Reforming Access to Information: Choosing Transparency* recommended that ministries adopt an Information Publication Plan to promote increased access to information. The plan would contain categories of information or documents for which distribution would be mandatory upon their creation. The plan would enable citizens to know what categories of information are routinely distributed. There may be information in the Commission's report that would assist CCRA with its efforts to increase informal access.

Recommendation #2

CCRA is encouraged to complete the analysis of information disclosed through access requests to determine if there are opportunities to routinely make information publicly available.

2.3 Transparency

In coordination with the analysis of information disclosed through access requests, CCRA will review the Transparency Guidelines presently in place in various branches of the Agency. The purpose of the Guidelines is to ensure that clients understand the reasons behind decisions made by individual business lines and to improve the exchange of information and documents during the decision-making process.

The purpose of the ATIP review is to determine whether linkages exist between the types of information requested under the *Access to Information Act* and the types of administrative disclosures permitted by existing business line-based Transparency Guidelines.

Recommendation #3

CCRA is encouraged to proceed with the analysis and promotion of Transparency Guidelines to provide employees with instructions on what information can routinely be released to clients and the public.

3. STATUS OF 2002 RECOMMENDATIONS

In January 2002, recommendations were made to CCRA on measures to further reduce the number of access requests in a deemed-refusal situation. The action taken on each recommendation is described below following the text of the recommendation.

Previous Recommendation # 1

CCRA investigate methods of providing informal access to information to the public and provide a copy of the report to the Office of the Information Commissioner.

Action Taken on Previous Recommendation # 1: CCRA completed the first phase of activities inherent in this recommendation to determine if there are opportunities to routinely disclose information to the public as an alternative to making a

request under the *Access to Information Act*, by reviewing access requests received over a twelve-month period to identify the categories of information typically asked for by applicants under the Act. The results of this analysis will be compared to existing administratively based Transparency Guidelines to determine the nature and extent of correlations between the two of them that have the potential to increase opportunities for informal disclosure of information.

Previous Recommendation # 2

CCRA continue the resource and senior management commitment to continuously improve the time taken to respond to access requests under the *Access to Information Act* to maintain substantial compliance with the time requirements of the Act.

Action Taken on Previous Recommendation # 2: CCRA has achieved a grade of A that denotes substantial compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*. The ATIP Directorate has established an ATIP page on the Agency intranet site. The page includes direct links to Treasury Board Secretariat Policy material, Department of Justice jurisprudence, and forms and other information to support CCRA staff who require information on the *Access to Information Act* or the access process. There are plans to add an on-line training component to the intranet site. The vision is to build an intra-Agency electronic ATI service.

Previous Recommendation # 3

CCRA is encouraged to develop an ATI Training Program widely available to agency staff through the innovative use of technology.

Action Taken on Previous Recommendation # 3: The ATIP Directorate held a national Agency two-day conference in June 2002 on ATIP for approximately 150 Agency staff involved as OPIs in the processing of ATIP requests. The conference focussed on the application of ATIP legislation and related administrative requirements at all stages through the life cycle of a request.

The ATIP Director has also established an internal ATIP Directorate training function to directly and proactively increase the ATIP knowledge of his own staff. An experienced senior operational ATIP manager has been dedicated full-time to the development and delivery of detailed and practically focussed ATIP training to all staff in a programmed and systematic fashion. The increased short-term demand (budgetary and operational) brought about as a result are anticipated to be more than offset by increased knowledge, confidence and understanding of ATIP legislation and its practical application to CCRA records by Directorate managers, analysts and support staff.

4. QUESTIONNAIRE AND STATISTICAL REPORT

Questionnaire for Statistical Analysis Purposes in relation to official requests made under the *Access to Information Act*			
Part A: Requests carried over from the prior fiscal period.		**Apr. 1/01 to Mar. 31/02**	**Apr.1/02 to Nov. 30/02**
1.	Number of requests carried over:	181	142
2.	Requests carried over from the prior fiscal — in a deemed-refusal situation on the first day of the new fiscal:	24	11
Part B: New Requests — Exclude requests included in Part A.		**Apr. 1/01 to Mar. 31/02**	**Apr. 1/02 to Nov. 30/02**
3.	Number of requests received during the fiscal period:	1009	780
4.A	How many were processed within the 30-day statutory time limit?	646	348
4.B	How many were processed beyond the 30-day statutory time limit where no extension was claimed?	35	5
4.C	How long after the statutory time limit did it take to respond where no extension was claimed?		
	1-30 days:	24	5
	31-60 days:	8	0
	61-90 days:	3	0
	Over 91 days:	0	0
5.	How many were extended pursuant to section 9?	250	326
6.A	How many were processed within the extended time limit?	173	100
6.B	How many exceeded the extended time limit?	23	16
6.C	How long after the expiry of the extended deadline did it take to respond?		
	1-30 days:	13	11
	31-60 days:	7	3
	61-90 days:	1	2
	Over 91 days:	2	0
7.	As of November 30, 2002, how many requests are in a deemed-refusal situation?		6

EXCERPT FROM CCRA COMMISSIONER'S RESPONSE TO STATUS REPORT

"I have read your latest status report with great interest and I am glad to see your confirmation that our Agency proudly reached grade A, which is afforded to only those institutions having processed, within the statutory time limits set out in the Act, over 95% of their requests received under the *ATIA*.

We have noted your further recommendations and I can assure you that they will be addressed throughout this fiscal year. I thank you for recognizing our achievement in compliance with the time requirements of the *ATIA*."

Citizenship and Immigration Canada

Status report on access requests in a deemed-refusal situation

1. BACKGROUND

Citizenship and Immigration Canada (CIC) joins a select group of departments who have achieved a grade of A that denotes ideal compliance with the statutory time requirements of the *Access to Information Act*. For the period from April 1 to November 30, 2002, the new request to deemed-refusal ratio was 3.8%. This constitutes a significant achievement by CIC departmental staff and management dealing with the access-request process. The department is highly commended for its efforts and encouraged to maintain this performance.

In early 1999, the Office of the Information Commissioner issued a Report Card on the department's compliance with the statutory time requirements of the *Access to Information Act*. In the 1999 Report Card, the department received a red alert grade of F with a 48.9% request to deemed-refusal ratio.

In January 2000, the Office of the Information Commissioner reviewed the status of the recommendations made in the Report Card and made further recommendations for measures to reduce the number of access requests in a deemed-refusal situation. From April 1 to November 30, 1999, the deemed-refusal ratio for access requests improved to 23.4%.

In January 2001, the commissioner's office again reviewed the department's progress in reducing the number of access requests in a deemed-refusal situation and issued a Status Report. The department had an objective in 2000-2001 of completing 70% of access requests within the timelines of the Act. The view of the Office of the Information Commissioner was that the objective fell short of what was needed to comply with the time requirements of the Act. The actual performance of the department for 2000-2001 was a 19.6% new request to deemed-refusal ratio resulting in a Grade of D denoting "below standard performance".

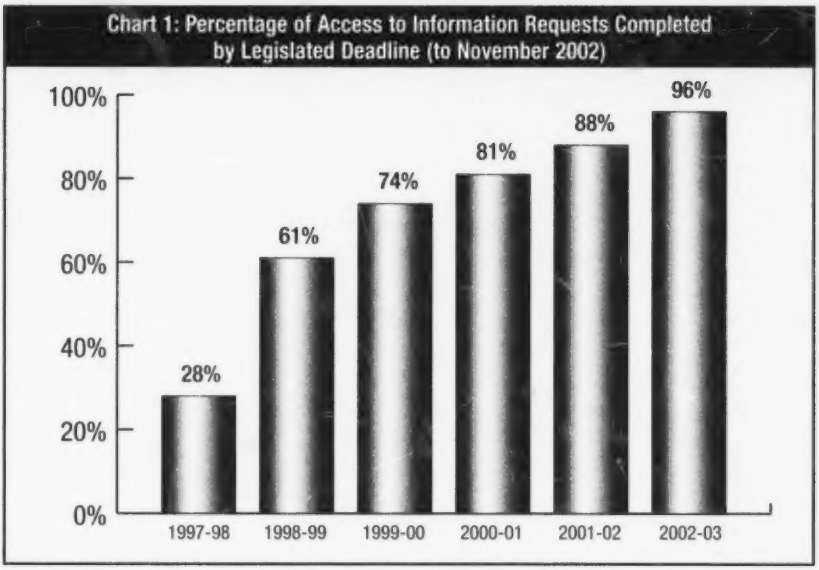
In January 2002, the commissioner's office issued another Status Report and recommendations. For the period of April 1 to November 30, 2001, the new request to deemed-refusal ratio was reduced to 13% denoting a grade of C. The momentum was sustained for the fiscal year 2001-2002. The department achieved a grade of C with a new request to deemed-refusal ratio of 12%.

This report reviews the progress of the department to come into ideal compliance with the time requirements of the *Access to Information Act* since the January 2002 Status Report. In addition, this report contains information on the status of the recommendations made in the January 2002 report.

2. CURRENT STATUS AND FURTHER RECOMMENDATIONS

The attainment of ideal compliance with the time requirements of the *Access to Information Act* is a noteworthy achievement for CIC. CIC has made steady progress in reducing the number of access requests in a deemed-refusal situation as illustrated in Chart 1.

The Director, Public Rights Administration Directorate (PRAD), identified the following activities that contributed to the successful reduction



in the number of deemed-refusal access requests.

Clarification of Requests

CIC encourages requesters to narrow or clarify requests in order to reduce volume and speed up the retrieval of records.

Treasury Board Secretariat (TBS) Funding

As part of the Program Integrity Fund Initiative, CIC ATIP activities received significant funding for the 2001-2002 and 2002-2003 fiscal years. CIC has prepared a report on the 2001-2002 funding achievements.

PRAD Functions

ATIP policy responsibilities were centralized into one work area in PRAD rather than being disbursed as a part-time activity among a number of staff responsible for processing access requests. PRAD is reviewing information disclosed through access requests and other means to determine if there are options to routinely disclose more information.

International Region Access Requests

CIC is taking extensions when warranted under section 9 of the *Access to Information Act*. Previously, the extensions may have been missed or the extension could not be taken because the request was already in a deemed-refusal situation. Couriers are now used to transfer some files from overseas missions. Previously, the diplomatic pouch process that has some built-in delay factors was used.

The following recommendations are made to assist the department in its continuing efforts to reduce deemed-refusal access requests.

2.1 Sustain Achievement

CIC is encouraged to sustain ideal compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*. Sustainability requires a commitment by management and staff who are involved in the access process to meet or exceed their responsibilities in the process.

Recommendation # 1

CIC make a commitment to maintain ongoing ideal compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*.

2.2 Continuous Improvement

CIC has made excellent progress in reducing the time taken to respond to an access request once the request is in a deemed-refusal situation as illustrated in Tables 1 and 2. CIC is encouraged to identify the reasons that specific requests ended in a deemed-refusal situation for the period April 1 to November 30, 2002, to determine if further systemic measures can be taken to sustain ideal compliance.

Recommendation # 2

CIC is encouraged to determine through an analysis of the reasons for requests in a deemed-refusal situation if there are systemic measures to be taken to assist in maintaining ideal compliance.

2.3 Engage Senior Management

The Director, PRAD, provides a monthly report of ATIP activities to the Director General, Executive Services. The Director General submits the report to her Assistant Deputy Minister.

A periodic report on ATIP activities is not made available or reviewed by CIC's Senior Management Committee. A semi-annual report on ATIP activities--particularly those that are needed to maintain ideal compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*--would keep senior

Table 1: Time to Respond to Non-Extended Requests in a Deemed-Refusal Situation

Time taken after the statutory time limit to respond where no extension was taken	Apr. 1999-Nov. 1999	Apr. 2000-Nov. 2000	Apr. 2001-Nov. 2001	Apr. 2002-Nov. 2002
1-30 days	270	180	197	76
31-60 days	60	68	79	12
61-90 days	40	28	26	4
Over 91 days	18	30	26	0

Table 2: Time to Respond to Extended Requests in a Deemed-Refusal Situation

Time taken after the statutory time limit to respond where an extension was taken	Apr. 1999-Nov. 1999	Apr. 2000-Nov. 2000	Apr. 2001-Nov. 2001	Apr. 2002-Nov. 2002
1-30 days	126	123	75	32
31-60 days	58	55	43	12
61-90 days	16	36	18	1
Over 91 days	10	27	7	1

management engaged in the resolution of departmental-wide ATIP issues.

Recommendation # 3

A semi-annual ATIP report be provided to the CIC Senior Management Committee to engage management in the maintenance of ideal compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*.

3. STATUS OF 2002 RECOMMENDATIONS

In January 2002, recommendations were made to CIC on measures to further reduce the number of access requests in a deemed-refusal situation. The action taken on each recommendation is described below following the text of the recommendation.

Previous Recommendation # 1

CIC set a target of 10% or better for the new request to deemed-refusal ratio for 2002-2003.

Action taken on Previous Recommendation # 1: CIC has achieved a grade of A for the period of April 1 to November 30, 2002, with a new request to deemed-refusal ratio of 3.8%. CIC management and staff involved with the access process are to be congratulated on this significant achievement.

Previous Recommendation # 2

An ATI Improvement Plan be developed to include milestones, tasks, targets, deliverables and responsibilities for achieving substantial compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*.

Action taken on Previous Recommendation # 2: PRAD developed a Strategic Plan as part of the 2003-2004 budget process.

Previous Recommendation # 3

All OPIs and senior management receive information on a periodic basis on the planned versus actual time taken to process access requests.

Action taken on Previous Recommendation # 3: PRAD extensively tracks and monitors access requests at the program level through ATIPflow. PRAD staff have responsibilities that include "ownership and accountability" for designated access requests. The close monitoring has significantly reduced the number of occasions when an access request that could potentially end up in a deemed-refusal situation requires the attention of the Director General in the program OPI.

Routine reports are provided to the International Region and a number of CIC Branches.

4. QUESTIONNAIRE AND STATISTICAL REPORT

Questionnaire for Statistical Analysis Purposes in relation to official requests made under the *Access to Information Act*			
Part A:	**Requests carried over from the prior fiscal period.**	**Apr. 1/01 to Mar. 31/02**	**Apr.1/02 to Nov. 30/02**
1.	Number of requests carried over:	814	859
2.	Requests carried over from the prior fiscal — in a deemed-refusal situation on the first day of the new fiscal:	150	132
Part B:	**New Requests — Exclude requests included in Part A.**	**Apr. 1/01 to Mar. 31/02**	**Apr. 1/02 to Nov. 30/02**
3.	Number of requests received during the fiscal period:	6557	4971
4.A	How many were processed within the 30-day statutory time limit?	3908	2861
4.B	How many were processed beyond the 30-day statutory time limit where no extension was claimed?	446	96
4.C	How long after the statutory time limit did it take to respond where no extension was claimed?		
	1-30 days:	251	76
	31-60 days:	100	12
	61-90 days:	57	4
	Over 91 days:	57	4
5.	How many were extended pursuant to section 9?	1756	1325
6.A	How many were processed within the extended time limit?	1199	726
6.B	How many exceeded the extended time limit?	214	46
6.C	How long after the expiry of the extended deadline did it take to respond?		
	1-30 days:	107	32
	31-60 days:	57	12
	61-90 days:	27	1
	Over 91 days:	23	1
7.	As of November 30, 2002, how many requests are in a deemed-refusal situation?		48

EXCERPT FROM DEPUTY MINISTER'S RESPONSE TO STATUS REPORT

"Your commendation with respect to my department's compliance with response deadlines under the Act is gratifying. I, too, am pleased with CIC's continued progress toward a very high degree of legislative compliance, particularly in view of the volume of access to information requests processed. We are both aware that CIC remains the most frequently accessed department in government. The achievements of the past year are even more impressive when viewed in this context.

Looking to the future, I generally support the recommendations contained in your status report. I welcome Recommendation #3, which suggests that a semi-annual access to information report be provided to CIC Senior Management. My staff will put such a reporting structure into place this fiscal year.

In the past, I have mentioned that CIC's ability to sustain and improve upon the timeliness of access to information responses over the past two years has depended to a substantial degree on the Treasury Board's funding assistance to that program. In the absence of such funding this year, CIC has made several key strategic investments in the program and is now researching ways of streamlining processes in order to minimize the cost burden while ensuring legislative compliance.

In that context, and with respect to your recommendation #2, I should point out that at CIC, analysis of access to information and privacy process issues is an ongoing activity throughout the fiscal year cycle and is a key part of long-term planning. When systemic measures are identified that can assist in maintaining or improving substantial compliance, they are implemented. You may be interested in knowing that imaging technology within CIC's Public Rights Administration Division will soon be introduced, with the objective of managing better the increasing volumes of records that are requested and reviewed each year. This process change will also streamline processes for some of CIC's more complex access to information requests and enhance CIC's client service to the public."

Department of Foreign Affairs and International Trade

Status report on access requests in a deemed-refusal situation

1. BACKGROUND

The Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT) continues to make progress in reducing the number of requests that are answered beyond the time requirements of the *Access to Information Act*. DFAIT has now achieved a grade of B with a new request to deemed-refusal ratio of 7.9% for the period from April 1 to November 30, 2002. This grade represents substantial progress by the department. DFAIT is encouraged to continue improving and achieve ideal compliance.

In early 1999, the Office of the Information Commissioner issued a Report Card on DFAIT's compliance with the statutory time requirements of the *Access to Information Act*. The Report Card contained a number of recommendations on measures that could be taken to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation. In the 1999 Report Card, the department received a red alert grade of F with a 34.9% request to deemed-refusal ratio for access requests received from April 1 to November 30, 1998.

In December 1999, the Office of the Information Commissioner reviewed the status of the recommendations made in the Report Card and made further recommendations for measures to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation. At that time, the statistics showed that from April 1 to November 30, 1999, the deemed-refusal ratio for access requests improved to 27.6%. For the comparable period in 2000-2001, the deemed-refusal ratio moved back to 29.3%, or a red alert grade of F.

In December 1999, as part of the review of the recommendations contained in the Report Card, the Director, ATIP Division, stated that:

> "Compliance with the Act has been identified by the ADM as the #1 priority of the 2000-2001 Public Diplomacy Business Plan. In spite of a more than 40% increase in requests over last year, the processing improvements and significant streamlining introduced this year have ensured that the 'deemed-refusal' rate has not had a corresponding increase."

The progress in reducing the number of requests in a deemed-refusal situation regressed for the 2000-2001 fiscal year with a new request to deemed-refusal ratio of 31.3%.

A further Status Report was issued in January 2002. The report noted that DFAIT made substantial progress in meeting the time requirements of the *Access to Information Act* for the period from April 1 to November 30, 2001. The new request to deemed-refusal ratio improved to 17.7% that represented a grade of D. Subsequently, the percentage of requests in a deemed-refusal situation increased to 22% for the 2001-2002 fiscal year that again constituted a grade of F.

This report reviews the progress of the DFAIT to come into substantial compliance with the time requirements of the *Access to Information Act* since the January 2002 Status Report. In addition, this report contains information on the status of the recommendations made in the January 2002 Status Report.

2. CURRENT STATUS AND FURTHER RECOMMENDATIONS

For the period April 1 to November 30, 2002, DFAIT achieved a grade of B with a new request to deemed-refusal ratio of 7.9%. The Commissioner's Office encourages DFAIT to continue to maintain its achievement of substantial compliance with the time requirements of the *Access to Information Act* for the entire fiscal year 2002-2003.

In 2001-2002, DFAIT made a number of substantial improvements to serve as building blocks for reducing the number of access requests in a deemed-refusal situation. Among the improvements, senior management commitment was secured through the approval of various financial measures to support the ATIP Business Plan, *The Road to Improvement.*

In 2002-2003, the Director, Access to Information and Privacy Division, identified the following initiatives to reduce the number of access requests in a deemed-refusal situation:

- file management was changed. In the past, the OPI was responsible for retrieving records and providing a "first cut" at what information might be exempted/released. Now, the OPI is responsible for retrieving records and the ATIP Division provides a package of what information is proposed for release to the requester.
- A complete review of the access process was initiated within the ATIP Division. The review eliminated some duplication of effort and provided a common understanding of each step in the process. In addition, the process was focused on ATIPflow to ensure consistency.
- There is more personal contact by ATIP Division staff with OPIs early in the access process. The contact is used to clarify and scope the access request to determine precisely what the requester is asking for.

Tables 1 and 2 illustrate the progress made in reducing the number of requests in a deemed-refusal situation.

This report makes the following recommendations to assist DFAIT in its efforts to maintain its progress in meeting the time requirements of the *Access to Information Act.*

2.1 Compliance Objective

Last year, the Commissioner's Office recommended that DFAIT set an objective of achieving a grade of B that constitutes substantial compliance with the time requirements of the *Access to*

Table 1: Time to Respond to Non-Extended Requests in a Deemed-Refusal Situation

Time taken after the statutory time limit to respond where no extension was taken	Apr. 1999-Nov. 1999	Apr. 2000-Nov. 2000	Apr. 2001-Nov. 2001	Apr. 2002-Nov. 2002
1-30 days	54	22	19	0
31-60 days	4	7	4	1
61-90 days	3	6	5	0
Over 91 days	1	1	0	0

Table 2: Time to Respond to Extended Requests in a Deemed-Refusal Situation				
Time taken after the statutory time limit to respond where an extension was taken	**Apr. 1999-Nov. 1999**	**Apr. 2000-Nov. 2000**	**Apr. 2001-Nov. 2001**	**Apr. 2002-Nov. 2002**
1-30 days	4	15	5	6
31-60 days	2	6	7	3
61-90 days	0	1	0	0
Over 91 days	0	1	0	1

Information Act. Setting an objective and communicating the objective is one method of encouraging teamwork on the part of DFAIT staff involved in the access process. The department is encouraged to maintain substantial compliance with the time requirements of the *Access to Information Act* for the fiscal year 2002-2003 and achieve ideal compliance in 2003-2004.

Recommendation # 1

DFAIT set an objective of achieving ideal compliance with the time requirements of the *Access to Information Act* for 2003-2004.

2.2 Deemed Refusals

While DFAIT has shown significant improvement in reducing access requests in a deemed-refusal situation, there are further measures that might be taken to come into ideal compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*. An analysis of the reasons for deemed refusals where an extension under section 9 of the Act is claimed may lead to measures that will support DFAIT's achievements to date.

DFAIT has undertaken a review of consultations with foreign governments and identified some trends and problem areas that can be analysed to determine whether the current processes and procedures in place are the most efficient. DFAIT is encouraged to extend the analysis to all extensions taken under section 9 of the *Access to Information Act*.

Recommendation #2

DFAIT conduct an analysis to determine the specific reasons for each request in a deemed-refusal situation where an extension under section 9 of the Act was taken for the period April 1 to December 30, 2002, to determine if measures can be instituted to achieve ideal compliance in 2003-2004.

2.3 OPI Retrieval of Records

ATIPflow was not able to produce meaningful data on OPI actual versus allocated time for records retrieval.

The Director, ATIP Division, is of the view that the primary reason for the delay situation at DFAIT is that OPIs are not providing records within the required timeframe. The access process has changed. Now the OPI retrieves the records, but does not complete a first cut of what information may be exempt from disclosure or may be disclosed. This change assists OPIs because it reduces their time taken to process requests. The departmental senior management should ensure that OPIs make a commitment to provide records within the allocated timeframe to the ATIP Division. This report suggests that senior management communicate to OPIs that records

retrieval for access requests is a departmental priority.

Recommendation # 3a

Senior management at DFAIT confirm a commitment to maintain and build on substantial compliance with the statutory time requirements of the *Access to Information Act* by communicating to OPIs that records retrieval for access requests is a priority of the department.

Recommendation # 3b

DFAIT review the ATIPflow process for file control and data entry to determine how OPI information on allocated versus actual time taken to retrieve records can be routinely reported to OPIs and senior management.

3. STATUS OF 2002 RECOMMENDATIONS

In January 2002, recommendations were made to DFAIT on measures to further reduce the number of access requests in a deemed-refusal situation. The action taken on each recommendation is described below following the text of the recommendation.

Previous Recommendation # 1

DFAIT set a target of 10% or better for the new request to deemed-refusal ratio for 2002-2003.

Action Taken on Previous Recommendation # 1: DFAIT achieved a grade of B for the period from April 1 to November 30, 2002. This grade represents an achievement of 7.9% and constitutes substantial compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*.

Previous Recommendation # 2

DFAIT conduct an analysis to determine the specific reasons for each request in a deemed-refusal situation for the period April 1 to November 30, 2001, and then develop a plan to reduce the future number of requests in a deemed-refusal situation.

Action Taken on Previous Recommendation # 2:
An analysis of requests for 2001-2002 in a deemed-refusal situation identified several pressures:

- Slowness in obtaining records from OPIs;
- Spikes in workload volume created by multiple requests received on one day;
- Work crisis situations involving OPIs;
- Growing need for consultation on access requests due to the increasing horizontal nature of work among government departments and the complexity of records subject to access requests.

Slowness in OPI response to DFAIT tasking memos was identified as the most frequent cause for delays. After a snapshot review of affected files and discussions with ATIP officers and OPIs, it was noted that delays frequently resulted from OPI workload pressures outside the control of either the ATIP office or the OPI (for example, travel demands, crisis situations, visits of foreign ministers and summit events).

The ATIP Division reviewed a sample of files and, after analysis and consideration of file pressures, introduced a new approach to file processing. The new approach reversed the order of review and

permitted OPI time to be focussed only on a proposed release package, rather than all records initially retrieved.

The ATIP Division is now provided with all responsive documents without review of OPIs. These records are reviewed in the ATIP Division for scope, duplication and sensitivity. A proposed release package is prepared and returned to the OPI for final review. In many instances, this final review is conducted with the OPI officer in the ATIP Division offices to allow an immediate resolution of any issues. This new approach to processing has resulted in reduced processing times overall.

Previous Recommendation # 3

DFAIT conduct an analysis to determine if informal access measures to certain departmental information can be instituted.

Action Taken on Previous Recommendation # 3: DFAIT moved some regularly requested information to the departmental library for easier informal access and encouraged the development of departmental websites for internet access. DFAIT also continued the screening program to move historical files over to National Archives. As well, the department posts summaries of previous releases of information obtained through access requests on the DFAIT website and regularly refer requesters to the site.

4. QUESTIONNAIRE AND STATISTICAL REPORT

Questionnaire for Statistical Analysis Purposes in relation to official requests made under the *Access to Information Act*			
Part A:	**Requests carried over from the prior fiscal period.**	**Apr. 1/01 to Mar. 31/02**	**Apr.1/02 to Nov. 30/02**
1.	Number of requests carried over:	125	143
2.	Requests carried over from the prior fiscal — in a deemed-refusal situation on the first day of the new fiscal:	30	32
Part B:	**New Requests — Exclude requests included in Part A.**	**Apr. 1/01 to Mar. 31/02**	**Apr. 1/02 to Nov. 30/02**
3.	Number of requests received during the fiscal period:	496	347
4.A	How many were processed within the 30-day statutory time limit?	182	119
4.B	How many were processed beyond the 30-day statutory time limit where no extension was claimed?	36	1
4.C	How long after the statutory time limit did it take to respond where no extension was claimed?		
	1-30 days:	21	0
	31-60 days:	4	1
	61-90 days:	6	0
	Over 91 days:	5	0
5.	How many were extended pursuant to section 9?	225	201
6.A	How many were processed within the extended time limit?	103	70
6.B	How many exceeded the extended time limit?	41	10
6.C	How long after the expiry of the extended deadline did it take to respond?		
	1-30 days:	18	6
	31-60 days:	12	3
	61-90 days:	9	0
	Over 91 days:	2	1
7.	As of November 30, 2002, how many requests are in a deemed-refusal situation?		16

EXCERPT FROM DEPUTY MINISTER'S RESPONSE TO STATUS REPORT

"The department recognizes and takes seriously its legal obligations under the *Access to Information Act*. I was gratified to see that the improvement in the department's response rate moved up from a grade of D last year to a B this year. Our Access to Information and Privacy Protection Division, with the assistance and co-operation of all departmental colleagues, has worked hard to achieve this level of performance. I very much appreciate your recognition of these efforts in your letter. We will give your current recommendations careful consideration and continue to take steps to improve our departmental response rate."

Fisheries and Oceans Canada
Status report on access requests in a deemed-refusal situation

1. BACKGROUND

Fisheries and Oceans Canada (F&O) has achieved a very significant turnaround in its performance results for access requests in a deemed-refusal situation. For the period from April 1 to November 30, 2002, a grade of A was achieved and that constitutes ideal compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*. The accomplishment is a credit to the efforts of the staff in the Access to Information and Privacy (ATIP) Secretariat, the ATIP liaison staff in the Offices of Primary Interest (OPI) and senior management of the department. Ideal compliance requires the cooperation of all staff involved in the access process and that cooperation is evident in the results achieved by F&O.

In January 2001, the Office of the Information Commissioner issued a Report Card on F&O's compliance with the statutory time requirements of the *Access to Information Act*. The Report Card contained a number of recommendations on measures to reduce the number of access requests in a deemed-refusal situation at F&O.

In the Report Card, F&O's compliance with the statutory time requirements of the *Access to Information Act* was rated as a red alert grade of F with a 32.8% new request to deemed-refusal ratio for the period April 1 to November 30, 2000. For the 2000-2001 fiscal year, the percentage increased to 38.7%.

A Status Report was issued by the commissioner's office in January 2002. The new request to deemed-refusal ratio increased to 42.2% for the period from April 1 to November 30, 2001. The Status Report made a number of recommendations to the department to assist with the achievement of substantial compliance with the *Access to Information Act's* time requirements.

This Status Report reviews the progress of the department to come into substantial compliance with the time requirements of the *Access to Information Act* since the previous report. In addition, this report contains information on the status of the recommendations made in the Status Report of January 2002.

2. CURRENT STATUS AND FURTHER RECOMMENDATIONS

The department achieved a remarkable turnaround in the deemed-refusal situation over the past three years resulting in ideal compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*. The new request to deemed-refusal ratio improved to 4.2% for the period from April 1 to November 30, 2002.

After the Report Card was received in January 2001, the department developed a two-phase ATIP Strategy to deal with the deemed-refusal situation.

With senior management support and additional resources, the infrastructure for dealing with the access process was put in place. This included:

- ATIP staff recruitment and retention program;
- An ATIP Office reorganization and streamlining of the access process;
- A national training program for headquarters and regional staff and OPIs;

- The introduction of new access request processing technology.

The second phase of the ATIP Strategy included:

- A reduction in the use of consultants to process access requests;
- A classification review of the ATIP Office staff;
- The implementation of a new electronic tracking and case management system to track and control due dates for various parts of the access process.

At the same time, the ATIP Secretariat is implementing various initiatives to build awareness of the *Access to Information Act* including:

- The delivery of National Awareness Sessions;
- The introduction of e-memos to OPIs on due dates;
- The introduction of a report (on a regular basis) to the Deputy Minister on the deemed- refusal situation by Sector;
- An ATIP Awards program.

The ATIP Secretariat has a PowerPoint presentation available on the ATIP Strategy and results achieved.

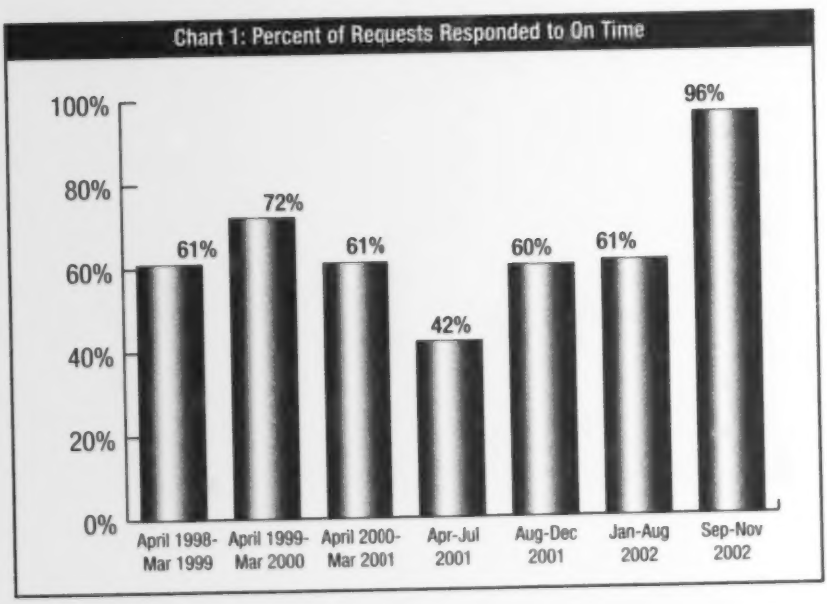
As illustrated in Chart 1, the efforts of the department have resulted in an exemplary improvement in the deemed-refusal situation in a relatively short period of time.

The measures both planned and instituted by the department have resulted in a significantly improved performance.

The following recommendations are made to support the efforts of F&O to sustain ideal compliance with time requirements of the *Access to Information Act* for the remainder of this fiscal year and beyond.

2.1 Objective for 2003-2004

The department has shown a commitment to make changes to support the reduction of access requests in a deemed-refusal situation



and achieve ideal compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*. F&O is encouraged to maintain a grade of A and set an objective for 2003-2004 of maintaining a new request to deemed-refusal ratio of 5% or less.

Recommendation #1

F&O set an objective for 2003-2004 to maintain ideal compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*.

2.2 Informal Access

F&O has started to identify and analyze situations where records may be provided as a matter of routine rather than through a request under the *Access to Information Act*. The department is encouraged to continue its review to identify records that may be provided to clients through informal access procedures without recourse to the access process under the *Access to Information Act*.

Recommendation #2

F&O is encouraged to complete its investigation of methods of providing informal access to information to the public.

3. STATUS OF 2002 RECOMMENDATIONS

In January 2002, Status Report recommendations were made to F&O on measures to reduce the number of access requests in a deemed-refusal situation. The action taken on each recommendation is described below following the text of the recommendation.

Previous Recommendation # 1

F&O should establish an objective to come into substantial compliance with the Act's deadlines no later than March 31, 2003.

Action Taken on Previous Recommendation # 1: A target was set by the ATIP Secretariat to reach a 90% compliance rate by the March 31, 2003, timeline. The department exceeded the objective for the period from April 1 to November 30, 2002, with a new request to deemed-refusal ratio of 4.2% that constitutes ideal compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*. Performance has improved significantly, rising from a low of 42% in June of 2001 to 95.8% by the end of November 2002.

Previous Recommendation # 2

F&O should conduct an analysis to determine the specific reasons for each request in a deemed-refusal situation for the period April 1 to November 30, 2001, and then develop a plan to reduce the future number of requests in a deemed-refusal situation.

Action Taken on Previous Recommendation # 2: A review was conducted and the review identified the departmental sectoral and regional OPIs that were not returning records within the 10 days allocated in the access process to records retrieval. A number of initiatives were implemented as described in the ATIP Strategy that resulted in substantial improvement.

Previous Recommendation # 3

If an extended date will not be met, the ATIP Unit should routinely contact the requester to indicate it will be late, to provide an expected response date and of the right to complain to the Information Commissioner. This will not impact the deemed-refusal status once the extension date is missed; however, it will alleviate some of the requester's frustration and perhaps avert a complaint.

Action Taken on Previous Recommendation # 3: ATIP Secretariat staff now maintain personal contact with requesters to keep them informed of the status of their requests. The ATIP Secretariat Director believes this measure has contributed to the reduction in the number of complaints to the Office of the Information Commissioner from 86 in 2000-2001 to 31 in 2001-2002 to 22 in 2002-2003 (to November 30, 2002).

Previous Recommendation # 4

F&O institute a reporting system to OPIs and departmental management that provides information on the actual versus planned time taken for the functions involved in the access process.

Action Taken on Previous Recommendation # 4: The ATIP Secretariat undertook a workflow review as part of an ATIP Work Improvement Process. The workflow review identified the current process flow and made recommendations to improve the process. A new computerized reporting system (ATIPconsole) has been implemented and training is due to start. ATIPconsole will allow senior departmental managers to track the status of requests within their areas.

Previous Recommendation # 5

F&O investigate methods of providing informal access to information to the public.

Action Taken on Previous Recommendation # 5: The department now posts on the F&O website Marshall agreements once all of the negotiations have been finalized. The department has made it a practice to informally release requests that have already been closed and posted to the Coordination of Access to Information Requests System. Other options are currently being reviewed as part of the strategic communications plan but no firm decisions have been made to date.

4. QUESTIONNAIRE AND STATISTICAL REPORT

Questionnaire for Statistical Analysis Purposes in relation to official requests made under the *Access to Information Act*			
Part A:	**Requests carried over from the prior fiscal period.**	**Apr. 1/01 to Mar. 31/02**	**Apr.1/02 to Nov. 30/02**
1.	Number of requests carried over:	126	113
2.	Requests carried over from the prior fiscal — in a deemed-refusal situation on the first day of the new fiscal:	69	49
Part B:	**New Requests — Exclude requests included in Part A.**	**Apr. 1/01 to Mar. 31/02**	**Apr. 1/02 to Nov. 30/02**
3.	Number of requests received during the fiscal period:	459	288
4.A	How many were processed within the 30-day statutory time limit?	195	159
4.B	How many were processed beyond the 30-day statutory time limit where no extension was claimed?	98	0
4.C	How long after the statutory time limit did it take to respond where no extension was claimed?		
	1-30 days:	55	0
	31-60 days:	22	0
	61-90 days:	5	0
	Over 91 days:	16	0
5.	How many were extended pursuant to section 9?	135	83
6.A	How many were processed within the extended time limit?	29	31
6.B	How many exceeded the extended time limit?	36	3
6.C	How long after the expiry of the extended deadline did it take to respond?		
	1-30 days:	5	3
	31-60 days:	10	0
	61-90 days:	2	0
	Over 91 days:	19	0
7.	As of November 30, 2002, how many requests are in a deemed-refusal situation?		9

EXCERPT FROM DEPUTY MINISTER'S RESPONSE TO STATUS REPORT

"DFO has every intention of continuing its efforts with respect to the fulfillment of our obligations under the *Access to Information Act*. As you have so correctly stated in your report, this "A" would not have been possible without the contribution of every employee of this Department. I would further add that the cooperation and advice DFO has received from your staff has also contributed to this success."

Health Canada
Report on the status of report card recommendations

1. BACKGROUND

Health Canada (HCan) achieved ideal compliance with the time requirements of the *Access to Information Act* in 1999 and HCan is the only department that has sustained ideal compliance in succeeding years. The maintenance of an A grade for compliance with the time requirements of the *Access to Information Act* in fiscal year 2001-2002 and for the period of April 1 to November 30, 2002, is a credit to the management, ATIP staff and Office of Primary Interest (OPI) staff who deal with access requests.

In the 1999 Report Card, Health Canada received a red alert grade of F with a 51.2% request to deemed-refusal ratio for requests received from April 1 to November 30, 1998. For the complete 1998-1999 fiscal year, the ratio was 61.8%. For requests received from April 1 to November 30, 1999, the ratio improved dramatically 96.9% (3.1% ideal compliance, or an A grade). In addition, the backlog of deemed-refusal requests was entirely eliminated.

The success of the efforts in 1999-2000 to reduce the number of requests that were not processed within the time requirements of the *Access to Information Act* appears to be the result of a combination of factors:

- The department provided additional funding for resources to deal with processing the backlog of request.
- Funding was provided for resources to make improvements to the access to information process including procedure manuals and OPI training.
- The ATIP flow System was implemented, providing the HCan Coordinator and senior management with information and reports that clearly show the status of access requests against planned timelines.
- The HCan Coordinator has developed a clear processing model with timelines for OPIs and other parts of the organization involved in the processing of access requests.

This report provides an update to the January 1999 Status Report on the efforts of the department to sustain ideal compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*.

2. CURRENT STATUS

HCan has continued to achieve a grade of A, which signals ideal compliance with the *Access to Information Act*, for both time periods covered by this Report. For the fiscal year 2001-2002, the new request to deemed-refusal ratio was 4.5%. For the period from April 1 to November 30, 2002, the department achieved a 5% ratio.

HCan is the only department that received a grade of A and continues to maintain the grade. This situation demonstrates exemplary performance on the part of departmental staff.

The Director, Access to Information and Privacy Division, identified a number of factors that, in his opinion, contributed to the maintenance of ideal compliance with the *Access to Information Act's* time requirements. Overall, the Director identified constant perseverance to succeed in maintaining a grade of A and teamwork on the part of HCan staff as

requisite ingredients to maintain ideal compliance. In addition, the following factors influenced the department's ability to process access requests on time.

OPI Communication

It is essential to regularly communicate the time requirements of the access process to OPIs and their responsibility as part of the Access to Information (ATI) team to meet the time requirements. The OPI ATI contact person may change, or their priorities may change. Nonetheless, there is a statutory requirement to meet both legislated and HCan timelines for completing the OPI's part of the access process and this must be conveyed to OPIs on a regular basis.

Request Clarification

When an access request requires communication with the requester to clarify the request, and during this process the request changes in some substantial way, the start date of the request is changed to take into account the fact that it is in effect a new request. This is done as early in the process as possible and the requester is always informed.

ATIP Director's Assistance

At times, the ATIP Director has to become involved in the access process for a request regardless of how much delegation occurs. The Director makes himself available to ATIP staff when staff alert him to a potential delay problem. Focusing on a potential deemed-refusal situation and possible corrective measures a few days before a delay may occur is one method of avoiding a deemed-refusal request.

Fee Estimates

HCan always "stops the clock" when a fee estimate is sent to a requester. The actual days for processing the request do not include the time taken by a requester to respond to a request for a deposit or a fee as provided by the *Access to Information Act* Regulation concerning fees.

Continuous Improvement

It is always possible to make improvements to the access process. For example, previously one OPI contact person would complete a report on the search for records. A report was completed even if records did not exist. The Director General of the area signed the report. Through streamlining, the report has been eliminated and the OPI contact person sends an e-mail directly to the ATIP Division on the result of the search for records.

Contact of the Month Award

In order to recognize excellence, the ATIP Division has established an OPI Contact of the Month Award.

Senior Management Engagement

The ATIP Director provides a weekly report to the Deputy Minister's Office identifying late access requests and reasons that the requests are late.

The following recommendation is made to support the continued efforts of HCan to process access requests within the statutory time requirements of the *Access to Information Act*.

2.1 Sustain Achievement

The maintenance of ideal compliance with the time requirements of the *Access to Information Act* requires constant attention to the access process. HCan is encouraged to continuously improve its access process activities, build on its achievements and devote the resources needed to maintain ideal compliance with the *Access to Information Act*.

Recommendation # 1

HC is encouraged to maintain ideal compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*.

3. QUESTIONNAIRE AND STATISTICAL REPORT

Questionnaire for Statistical Analysis Purposes in relation to official requests made under the *Access to Information Act*			
Part A: Requests carried over from the prior fiscal period.		**Apr. 1/01 to Mar. 31/02**	**Apr.1/02 to Nov. 30/02**
1.	Number of requests carried over:	212	149
2.	Requests carried over from the prior fiscal — in a deemed-refusal situation on the first day of the new fiscal:	13	15
Part B: New Requests — Exclude requests included in Part A.		**Apr. 1/01 to Mar. 31/02**	**Apr. 1/02 to Nov. 30/02**
3.	Number of requests received during the fiscal period:	1474	960
4.A	How many were processed within the 30-day statutory time limit?	969	599
4.B	How many were processed beyond the 30-day statutory time limit where no extension was claimed?	18	19
4.C	How long after the statutory time limit did it take to respond where no extension was claimed?		
	1-30 days:	14	15
	31-60 days:	3	3
	61-90 days:	1	1
	Over 91 days:	0	0
5.	How many were extended pursuant to section 9?	432	226
6.A	How many were processed within the extended time limit?	316	146
6.B	How many exceeded the extended time limit?	34	22
6.C	How long after the expiry of the extended deadline did it take to respond?		
	1-30 days:	18	14
	31-60 days:	11	6
	61-90 days:	4	2
	Over 91 days:	1	0
7.	As of November 30, 2002, how many requests are in a deemed-refusal situation?		7

EXCERPT FROM DEPUTY MINISTER'S RESPONSE TO STATUS REPORT

"Health Canada is extremely proud of the fact that we have been able to maintain an "A" rating for ideal response time compliance again this year and that we are the only department to have maintained this record of performance since the first report cards were completed in 1999. As you indicate in your letter, this must be seen as a credit to the department's management, our personnel in the Access to Information and Privacy Division, as well as all our staff who deal with access requests across the department.

I can assure you that all efforts will be made, together with everyone involved, to meet your recommendation that ideal compliance into the future be maintained."

Human Resources Development Canada
Report on the status of report card recommendations

1. BACKGROUND

Human Resources Development Canada (HRDC) was the first department to achieve a grade of A in its initial Report Card. In January 2000, HRDC reported that all access requests completed between April 1 and November 1, 1999, were processed within the time requirements of the *Access to Information Act*. At that time, the department had in their words a "zero-tolerance policy" for access requests in a deemed-refusal situation.

In fiscal year 2000-2001, two events created an extraordinary volume of access and privacy requests. A *Grants and Contributions Audit Report* generated a large volume of access requests. From a typical volume of approximately 450 requests, an additional approximately 1,300 access requests were received. In addition, events around the Longitudinal Files generated some 70,000 privacy requests. The volume of requests overwhelmed the department's access process and the Access to Information and Privacy Directorate. At one point, 150 additional staff were working in two shifts to process requests.

In fiscal year 2000-2001, the new request to deemed-refusal ratio was 53.4%. In fiscal year 2001-2002, the ratio was 39.5%. In each of these fiscal years, the ratio represented a grade of F.

One response to the high volume of requests and processing time constraints was the creation of a Review Committee to ensure that the information to be disclosed for an access request was consistent with the information requested. Each request was reviewed as part of the access process but independent from the ATIP Directorate for what ended up to be essentially a communications review. The added review resulted in delays to the access process and access requests in a deemed-refusal situation. Recently, the review group, the Analysis Unit, was relocated to the ATIP Directorate.

This year, from April 1 to November 30, 2002, HRDC received a grade of D for a new request to deemed-refusal ratio of 19.7%. This is an improvement from the grade of F for the new request to deemed-refusal ratio for the previous two fiscal years.

This report reviews the progress of the department to return to ideal compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*.

2. CURRENT STATUS AND FURTHER RECOMMENDATIONS

The department's access process was changed in response to a crisis situation. Unfortunately, once the crisis was over and the number of access requests returned to a normal level, the access process continued to operate in crises mode. What has happened, among other measures, is that a communications review has been inserted into the access process as an integral part of the decision-making process. The zero-tolerance policy for access requests in a deemed-refusal situation was abandoned during the receipt of an overwhelming number of requests. Even though the number of access requests is back to a normal volume, the zero-tolerance policy has not been reinstituted.

The Director of the ATIP Directorate has generated an ATIP Improvement Plan to put into place corrective measures to improve the deemed-refusal situation. At the time of the

interview for this report, the plan had not yet been reviewed or approved by HRDC senior management. The key components of the plan are:

- Roles and Responsibilities: Provide a consistent set of roles and responsibilities for Office of Primary Interest (OPI) ATIP Liaison Officers;
- Guidelines: Provide consistent guidelines to OPIs for scoping requests;
- Media Lines: Rather than developing media lines for all ATI requests, have a process in place to focus on specific requests for media lines;
- Training: Continue to provide ATI training;
- Reporting: Institute reporting to access process participants on time allocated versus time taken for access process steps;
- Accountability: Provide ATI timeline accountability in performance contracts for senior managers;
- Fast Tracking: Institute a fast tracking process for certain access requests.

The following recommendations are made to support the efforts of HRDC to process access requests within the statutory time requirements of the *Access to Information Act*.

2.1 Leadership

HRDC was the only department of those departments that received a Report Card that enunciated a zero-tolerance policy for access requests in a deemed-refusal situation. To regain an ideal level of compliance will take leadership on the part of the ATIP Director with strong support from senior management. The first recommendation in the 2000 Report Card remains relevant.

Recommendation # 1

The ATIP Director is directly responsible for ensuring compliance with the *Access to Information Act* and should continue to take a strong leadership role in establishing a culture of compliance throughout HRDC. Such a role requires the unwavering support and endorsement of the Minister and the Deputy Minister. The department should reinstate its exemplary "zero-tolerance" policy for deemed refusals.

2.2 ATI Improvement Plan

Uncoordinated efforts to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation are likely not as effective as an integrated group of measures established as a result of an analysis of the situation. The Director of the ATIP Directorate has developed a plan to reduce the number of access requests in a deemed-refusal situation. While the plan presents a series of measures that will be useful, an ATI Improvement Plan should have a component that describes the reasons for access requests in a deemed-refusal situation and connects corrective measures to the reasons for the delays. The plan should include targets, tasks, deliverables, milestones and responsibilities to regain ideal compliance.

Recommendation # 2

The ATIP Director provide for senior management's approval an ATI Improvement Plan with an objective of regaining ideal compliance with the time requirements of the *Access to Information Act* in 2003-2004.

2.3 Multiple Sign-offs

An access process that includes multiple sign-offs after access requests are processed by the ATIP Directorate usually creates delays in processing

requests and results in requests in a deemed-refusal situation. The affect of multiple "check points" prior to the release of records is to create an institutional culture of "play it safe".

The 2000 Report Card recommended revising the Delegation Order to clearly show (as indicated by the department) that the ATIP Director and officers have delegated authority without reference to other departmental officials for approval of decisions made under the *Access to Information Act*. The Delegation Order was not changed.

Recommendation # 3

HRDC institute an access process that does not contain multiple sign-offs and revise the Delegation Order to clearly show that the ATIP Director and officers have delegated authority without reference to other departmental officials for decisions made under the *Access to Information Act*.

2.4 Analysis Unit

The Analysis Unit is now part of the ATIP Directorate. Its apparent purpose is to provide a communications function by providing media lines for each access request. In draft material provided for this report on roles and responsibilities, the unit's functions are stated as:

- Reviewing the OPI submission and ensuring relevancy of documents;
- Ensuring consistency of exemptions;
- Assessing the impact of the release of this information on the department's program and policy directions and reviewing for any media impact;
- Ensuring media lines are prepared and respond to the content of the released information;
- Providing information briefings to senior management;
- Providing analysis and sign-off.

The tasks as set out show a "play it safe" institutional culture because of the duplication and checking of some of the work performed by ATIP staff in the Operations Section.

Chart 1 shows the number of working days that are taken to process access requests in the ATIP Directorate. The information contained in the chart is for completed access requests.

Processing by the Analysis Unit takes place in parallel with the sign-off process (see Chart 2) and may overlap somewhat in parallel with the Operations Section. The Analysis Unit is allocated four days to perform their functions.

The Operations Section reviews records and applies the provisions of the *Access to Information Act*. The

Chart 1: ATIP Directorate ATI Request Processing

Average working days taken by the ATIP Directorate to review and analyze documents subject to release.

	Q3	FYTD
Operations Section[1]		
Days taken	17.1	11.7
Objective	17.6	14.9
Analysis Section		
Days taken	6.0	5.9
Objective	4	4

[1] includes extensions

working days shown below includes days where requests are extended under section 9 of the *Access to Information Act*.

Recommendation # 4a

HRDC review the tasks assigned to the Analysis Unit to eliminate any duplication of work within the ATIP Directorate.

Recommendation # 4b

HRDC take measures to reduce the actual time taken to complete communications activities to the allotted time.

2.5 Informal Access

Part of the plan under development by the ATIP Director should include a review to determine if there are ways to increase informal access to HRDC information. The public is well served by the development of approaches to the dissemination of information without resorting to making a request under the *Access to Information Act*. The public would not be prevented from making a request under the Act if dissatisfied with the informal process.

Decisions on informal access require, as one part of the analysis, identification of information that is routinely disclosed through responses to access requests. An analysis can also be conducted on the information needs of HRDC clients. Both Canada Customs and Revenue Agency and Citizenship and Immigration Canada are actively investigating informal access to departmental information.

Recommendation #5

HRDC as a component of an ATI Improvement Plan investigate methods of providing informal access to information to the public and provide a copy of the resulting report to the Office of the Information Commissioner.

2.6 OPI Records Retrieval

ATIPflow provides information on the time allocated versus the time taken for OPIs to retrieve records responsive to an access request. Chart 2 provides information on OPI records retrieval and sign-off. The information contained in the chart is for completed access requests. In the current HRDC access request-processing model, eight working days are allocated to OPI records retrieval and four days to sign-off.

HRDC ATIP Directorate should conduct an analysis using the indicators in Chart 2 to identify the reasons that participants in the access process are not meeting their obligations concerning time allocation. Measures to improve performance can then be included in an ATI Improvement Plan.

Recommendation # 6

HRDC develop in an ATI Improvement Plan measures to improve the performance of participants in the access process who are not meeting their responsibilities for complying with HRDC's time allocation for processing access requests.

3. STATUS OF 2000 RECOMMENDATIONS

In January 2000, recommendations were made to HRDC as part of the Report Card. A follow-up report on the recommendations was not issued because HRDC received a grade of A in the Report Card. As part of this report, the recommendations in the Report Card were reviewed to determine their status. Action taken on the previous recommendation follows the text of the recommendation.

Chart 2: Time Allocated Versus Time Taken						
Branch / Region	**Number of times subject to an access to information request**		**Average working days to provide documents to the ATIP Directorate**		**Average working days to sign-off on documents subject to release**	
	Q3	**FYTD**	**Q3**	**FYTD**	**Q3**	**FYTD**
Communications	4	12	8.0	8.7	3.0	2.1
Corporate Affairs and Planning	9	19	13.2	10.0	2.5	6.5
Employment Programs	29	95	6.2	6.7	3.4	6.1
Financial and Administrative Services	24	85	9.4	8.3	5.3	6.3
Modernizing Services for Canadians	2	2	-	-	3.5	3.0
Homelessness	1	7	3.0	6.7	4.0	3.0
Human Investment Programs	5	22	16.8	6.7	5.1	4.4
Human Resources	13	31	8.4	7.7	2.7	3.5
Income Security Programs	23	56	20.4	11.9	4.5	3.5
Insurance	8	38	3.9	7.6	4.5	3.5
Labour	3	11	5.5	4.9	1.0	3.0
Service Delivery	0	0	-	-	-	0.5
Strategic Policy	12	67	13.3	7.1	4.0	1.4
Systems	9	31	8.7	7.6	5.0	3.4
British Columbia / Yukon	19	34	8.5	8.6	0	0
Alberta / NWT / Nunavut	1	9	15.0	10.3	5.5	3.8
Saskatchewan	0	8	-	8.5	6.0	3.3
Manitoba	1	5	-	3.8	5.0	2.6
Ontario	22	62	9.3	8.3	4.3	3.8
Quebec	4	24	7.0	6.2	3.5	3.2
New Brunswick	3	17	8.3	6.1	3.4	3.1
Nova Scotia	1	9	12.0	7.1	2.0	6.1
Prince Edward Island	1	6	12.0	7.2	3.7	3.2
Newfoundland	6	12	7.9	6.8	3.4	2.9
HRDC Average	**8.3**	**27.6**	**9.8**	**7.6**	**3.7**	**3.4**
HRDC Objective			**8**	**8**	**4**	**4**

Previous Recommendation # 1

The Coordinator is directly responsible for ensuring compliance with the *Access to Information Act* and should continue to take a strong leadership role in establishing a culture of compliance throughout HRDC. Such a role requires the unwavering support and endorsement of the Minister and the Deputy Minister. The department should continue its exemplary "zero-tolerance" policy for deemed refusals.

Action taken on Previous Recommendation # 1: Although the department had to cope with a crisis in the extraordinary number of requests received in 2000-2001, when the volume of requests returned to a normal level, the zero-tolerance policy was not re-established.

Previous Recommendation # 2

The Delegation Order should be revised to clearly show (as indicated by the department) that the ATI Coordinator and officers have delegated authority without reference to other departmental officials for approval for decisions made under the *Access to Information Act.*

Action taken on Previous Recommendation # 2: The Delegation Order remains unchanged.

Previous Recommendation # 3

The ATI Coordinator should maintain a close watch on the access request process to ensure that the provision of the disclosure package for information purposes does not become a "sign-off" in the process.

Action taken on Previous Recommendation # 3: There appear to be multiple sign-offs in effect at the time of this report.

Previous Recommendation # 4

The ATI Coordinator should continue to monitor the planned versus actual time standards of the department for responding to access requests to maintain the exemplary results of the fiscal year 1999-2000.

Action taken on Previous Recommendation # 4: The ideal compliance with the *Access to Information Act* was not maintained initially due to an extraordinary number of requests. Once the volume returned to normal, the actual versus planned time standards are being monitored and routinely reported to OPIs.

Previous Recommendation # 5

Appraisals of operational managers should place emphasis on good performance in processing access requests.

Action taken on Previous Recommendation # 5: This recommendation was not implemented.

Previous Recommendation # 6

ATI training should be mandatory for all new managers as part of their orientation and for all managers on a refresher basis.

Action taken on Previous Recommendation # 6: Training was increased, but not specifically directed to new managers. Whenever a new OPI Liaison Officer is appointed, the officer will have a session covering the access process and their roles and responsibilities. Each year, a "Call for Training" is sent out to programs. Each new HRDC employee completes an orientation program that includes a section on the *Access to Information Act*.

4. QUESTIONNAIRE AND STATISTICAL REPORT

Questionnaire for Statistical Analysis Purposes in relation to official requests made under the *Access to Information Act*			
Part A: Requests carried over from the prior fiscal period.		**Apr. 1/01 to Mar. 31/02**	**Apr.1/02 to Nov. 30/02**
1.	Number of requests carried over:	100	65
2.	Requests carried over from the prior fiscal — in a deemed-refusal situation on the first day of the new fiscal:	22	14
Part B: New Requests — Exclude requests included in Part A.		**Apr. 1/01 to Mar. 31/02**	**Apr. 1/02 to Nov. 30/02**
3.	Number of requests received during the fiscal period:	448	345
4.A	How many were processed within the 30-day statutory time limit?	189	187
4.B	How many were processed beyond the 30-day statutory time limit where no extension was claimed?	132	46
4.C	How long after the statutory time limit did it take to respond where no extension was claimed?		
	1-30 days:	104	44
	31-60 days:	24	2
	61-90 days:	3	0
	Over 91 days:	1	0
5.	How many were extended pursuant to section 9?	86	61
6.A	How many were processed within the extended time limit?	31	15
6.B	How many exceeded the extended time limit?	31	9
6.C	How long after the expiry of the extended deadline did it take to respond?		
	1-30 days:	26	7
	31-60 days:	3	2
	61-90 days:	1	0
	Over 91 days:	1	0
7.	As of November 30, 2002, how many requests are in a deemed-refusal situation?		13

EXCERPT FROM DEPUTY MINISTER'S RESPONSE TO STATUS REPORT

"I appreciate your acknowledging the unprecedented number of requests that HRDC's Access to Information and Privacy officials were faced with in recent years. Your understanding and support in this matter is valued.

The department's performance is continuously improving. As indicated in the report card, we have gone from over 50% of Access to Information requests with late responses in 2000-2001 and approximately 40% in 2001-2002, to just under 20% in the period covered in the report.

We believe that your recommendations, in addition to our current improvement plan outlined in the report card, will have a beneficial impact on HRDC's compliance with the response deadlines.

In closing, I would like to assure you that HRDC officials had already implemented many of your recommendations prior to the beginning of the current fiscal year."

Department of National Defence
Status report on access requests in a deemed-refusal situation

1. BACKGROUND

The Department of National Defence (ND) has achieved a grade of B for the period from April 1 to November 30, 2002. The grade constitutes substantial compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*. The department has made major improvements to the access process over the past few years. These measures have led to a notable improvement in the departmental deemed-refusal situation.

In early 1999, the Office of the Information Commissioner issued a Report Card on the department's compliance with the statutory time requirements of the *Access to Information Act*. The Report Card contained a number of recommendations on measures that could be taken to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation. In the 1999 Report Card, ND received a red alert grade of F with a 69.6% request to deemed-refusal ratio for access requests received from April 1 to November 30, 1998.

In December 1999, the Office of the Information Commissioner reviewed the status of the recommendations made in the Report Card and made further recommendations on measures to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation. At that time, the statistics showed that from April 1 to November 30, 1999, the deemed-refusal ratio for access requests improved to 38.9%, although still a grade of F.

In January 2001, the Office of the Information Commissioner provided another Status Report to ND. At that time, ND received a grade of D with a new request to deemed-refusal ratio of 17% for the period April 1 to November 30, 2000. The January 2001 report noted that the trendlines for reducing the number of access requests in a deemed-refusal situation were all in the right direction.

ND continued to improve its performance in meeting the time requirements of the *Access to Information Act*. ND achieved a grade of C with a new request to deemed-refusal ratio of 11.8% for the period from April 1 to November 30, 2001. The improvement was not maintained for the fiscal year. The grade dropped to a C for the fiscal year of 2001-2002 with a ratio of 12.7%. We are informed that this was mostly due to extensive consultations with the Privy Council Office regarding cabinet confidence and security and intelligence matters.

This report reviews the progress of ND to improve the deemed-refusal situation since the January 2001 Status Report. This report also reviews the status of recommendations made in that report.

2. CURRENT STATUS AND FURTHER RECOMMENDATIONS

ND continues to build a solid foundation for an effective access process and to make noteworthy progress in reducing the number of access requests in a deemed-refusal situation. For the period April 1 to November 30, 2002, the new request to deemed-refusal ratio was 9.1% that constitutes substantial compliance, grade B, with the time requirements of the *Access to Information Act*.

ND has committed resources to ATI and has provided strong management support to reduce what was a

significant and burdensome number of access requests in a deemed-refusal situation. The Commissioner's Office encourages ND to continue its progress and to achieve ideal compliance with time requirements of the *Access to Information Act* in 2003-2004.

Time extensions for consultations under paragraph 9(b) of the *Access to Information Act* continue at times to be an impediment to reducing the number of access requests in a deemed-refusal situation. A lack of communication among departments can mean that the length of time selected for a time extension is determined without seeking the input of the department that will review the records. In addition, departments may forward more than one access request at the same time to another department for consultation without prior communication with that department. The department forwarding the records will select the time period for the extension for the review of the records without reference to the department that will carry out the review.

The following recommendations are made to support the continued efforts of ND to process access requests within the statutory time requirements of the *Access to Information Act*.

2.1 Target for 2003-2004

It is now time for the department to make the final effort to come into ideal compliance with the time requirements of the *Access to Information Act* by achieving a new request to deemed-refusal ratio of 5% or less. The ATIP Director has concentrated on building an access process for sustainable achievement in reducing the deemed-refusal situation.

There is an excellent foundation for continued improvement. Recent initiatives by ND include the establishment of an ATIP Advisory Committee to advise the ATIP Division on departmental ATIP policy, training and issues and on Infosource. The ATIP Director has instituted a weekly report that tracks the new requests to deemed-refusal ratio as illustrated in section 5 of this report. The Director has also placed emphasis on relationship management within the department.

Recommendation #1

ND set a target of 5% or better for the new request to deemed-refusal ratio for 2003-2004.

2.2 Management of Time Extensions

The time taken to respond to requests in a deemed-refusal situation above the 30-day or extended time limit is illustrated in Tables 1 and 2 in section 3 of this report. There is still room for improvement to reduce the number of requests that are in a deemed-refusal situation. The highest number of requests that ended in a deemed-refusal situation were requests that were responded to within 30 days after the required timeframe.

ND should review the circumstances that caused the delays and resulted in deemed refusals for the requests in a deemed-refusal situation from April 1 to November 30, 2002. The analysis should lead to a plan and priorities to further reduce the number of requests in a deemed-refusal situation.

Recommendation #2

ND determine the reasons for delays in responding to access requests in a deemed-refusal situation from April 1 to November 30, 2002, to identify improvements that can be made to the access process to reduce future delays.

3. STATUS OF 2002 RECOMMENDATIONS

In January 2002, recommendations were made to ND on measures to further reduce the number of access requests in a deemed-refusal situation. The action taken on each recommendation is described below following the text of the recommendation.

Previous Recommendation # 1

ND set a target of 10% or better for the new request to deemed-refusal ratio for 2002-2003.

Action taken on Previous Recommendation # 1: Although an objective was not set, ND achieved a grade of B for the period of April 1 to November 30, 2002. The new request to deemed-refusal ratio was 9.1%. The Access to Information and Privacy (ATIP) Division worked more closely with the Office of Primary Interest (OPI) community. The focus for the ATIP Division with the OPI community was to meet early after receipt of an access request to discuss complexity and possible consultations. Other factors that assisted ND with achieving a grade of B were:

- Proactive use of ATIPflow. Each Friday a listing is prepared of all access requests due the following week for follow-up;
- Implementation of ATIPimage to assist with the preparation of records for disclosure;
- Annual training after the fall posting of military members to ensure those responsible for ATIP in the field are aware of their responsibilities as soon as possible after their arrival.

Previous Recommendation # 2

ND determine the reasons for delays in responding to access requests in a deemed-refusal situation from April 1 to November 30, 2001, and, based on this analysis, develop a plan with priorities to further reduce the delays in responding to requests.

Action taken on Previous Recommendation # 2: The time taken to respond to requests in a deemed-refusal situation above the 30-day or extended time limit has improved as illustrated in the following two tables.

The continuing problem with meeting the extended time for responding to an access request may relate to a lack of communication among departments or a lack of priority when a government outside of Canada reviews the records.

Table 1: Time to Respond to Non-Extended Requests in a Deemed-Refusal Situation

Time taken after the statutory time limit to respond where no extension was taken	Apr. 1999-Nov. 1999	Apr. 2000-Nov. 2000	Apr. 2001-Nov. 2001	Apr. 2002-Nov. 2002
1-30 days	126	39	25	13
31-60 days	36	1	10	2
61-90 days	12	0	2	0
Over 91 days	5	1	1	0

Table 2: Time to Respond to Extended Requests in a Deemed-Refusal Situation				
Time taken after the statutory time limit to respond where an extension was taken	**Apr. 1999-Nov. 1999**	**Apr. 2000-Nov. 2000**	**Apr. 2001-Nov. 2001**	**Apr. 2002-Nov. 2002**
1-30 days	30	36	31	27
31-60 days	7	12	5	7
61-90 days	2	4	3	2
Over 91 days	2	0	5	1

4. QUESTIONNAIRE AND STATISTICAL REPORT

Questionnaire for Statistical Analysis Purposes in relation to official requests made under the *Access to Information Act*			
Part A: Requests carried over from the prior fiscal period.		**Apr. 1/01 to Mar. 31/02**	**Apr.1/02 to Nov. 30/02**
1.	Number of requests carried over:	182	222
2.	Requests carried over from the prior fiscal — in a deemed-refusal situation on the first day of the new fiscal:	42	33
Part B: New Requests — Exclude requests included in Part A.		**Apr. 1/01 to Mar. 31/02**	**Apr. 1/02 to Nov. 30/02**
3.	Number of requests received during the fiscal period:	1358	791
4.A	How many were processed within the 30-day statutory time limit?	611	327
4.B	How many were processed beyond the 30-day statutory time limit where no extension was claimed?	59	15
4.C	How long after the statutory time limit did it take to respond where no extension was claimed?		
	1-30 days:	42	13
	31-60 days:	11	2
	61-90 days:	3	0
	Over 91 days:	3	0
5.	How many were extended pursuant to section 9?	632	370
6.A	How many were processed within the extended time limit?	389	163
6.B	How many exceeded the extended time limit?	81	37
6.C	How long after the expiry of the extended deadline did it take to respond?		
	1-30 days:	50	27
	31-60 days:	7	7
	61-90 days:	6	2
	Over 91 days:	18	1
7.	As of November 30, 2002, how many requests are in a deemed-refusal situation?		20

5. WEEKLY REPORT

The following chart shows a section of the form used by ND to track the weekly grade of the new request to deemed-refusal ratio.

Date	31-Aug-02	6-Sep-02	13-Sep-02	20-Sep-02	27-Sep-02	4-Oct-02
Question #	Value	Value	Value	Value	Value	Value
3	436	454	466	487	510	538
4 b)	6	6	6	6	7	7
6 (b)	22	23	27	28	31	31
8 (a)	7	10	10	11	9	9
Score	8.03 %	8.59 %	9.23 %	9.24%	9.22 %	8.74 %
Grade	B	B	B	B	B	B

Grade Legend

% of Deemed refusals	Comment	Grade
0-5%	Ideal Compliance	A
5-10%	Substantial Compliance	B
10-15%	Borderline Compliance	C
15-20%	Below std Compliance	D
over 20%	Red Alert	F

EXCERPT FROM DEPUTY MINISTER'S RESPONSE TO STATUS REPORT

"I am pleased that we are receiving the grade of B, which indicates continual improvement over the past several years.

As you have noted, ND takes its responsibilities under the ATIA very seriously, and is committed to an ongoing examination of our processes to ensure the most effective and efficient response times to applicants. To that end, the Directorate of Access to Information and Privacy (DAIP) will be undertaking a statistical and case file review to determine the reasons for delays in responding to access requests over the past fiscal year. In addition, the consultation process has been amended so that communication around timeframes takes place between DAIP and the institution being consulted prior to records being sent."

Privy Council Office
Report on the status of report card recommendations

1. BACKGROUND

The Privy Council Office (PCO) was one of the first departments to achieve a grade of A in its efforts to comply with the time requirements of the *Access to Information Act*. The purpose of this follow-up report is to determine if PCO was able to maintain this achievement.

In the 1999 Report Card, PCO received a red alert grade of F with a 38.9% new request to deemed-refusal ratio for requests received from April 1 to November 30, 1998. For the complete 1998-1999 fiscal year, the ratio was 47.1%. For requests received from April 1 to November 30, 1999, the ratio improved remarkably to 3.6% and a grade of A.

The achievement was not sustained for the reporting period of this Status Report. During the fiscal year 2001-2002, the new request to deemed-refusal ratio increased to 28.4% that constituted a grade of F. For the period from April 1 to November 30, 2002, the ratio improved to 17.5%, a grade of D constituting below standard performance with the time requirements of the *Access to Information Act*.

This report reviews the progress of PCO to comply with the time requirements of the *Access to Information Act* since April 2001, including the status of the recommendations made in the Status Report issued in January 2000.

2. CURRENT STATUS AND FURTHER RECOMMENDATIONS

PCO received a grade of D for the new request to deemed-refusal ratio for the period from April 1 to November 30, 2002, that constitutes below standard compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*.

In the 2000 Status Report, the following comments were made:

> "The success of the work at PCO to reduce the number of deemed-refusal requests appears to rely on a determination to meet the timeline requirements of the Act. Although the approval process has been modified in part, the delegation and approval process remain essentially the same.
>
> The ATI Coordinator did not take a project management approach to the implementation of measures to reduce the number of deemed refusals. Instead, a number of independent initiatives were undertaken to come into compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*. These measures have resulted in success in eliminating the delays. It will be of interest to see if the situation can be maintained over the longer term maintaining the current delegation and approval process."

The Coordinator noted for this report that the timelines for processing access requests at PCO are known throughout the organization. The Access to Information and Privacy Office has produced a comprehensive user manual *Access to Information in the Privy Council Office*.

Table 1: Access Process Timeline																				
ATIP Assessment	OPI Retrieval				ATIP Review			OPI Review							ATIP Prep.		Approval				Response To Applicant
																	OPI		Assoc Sec.		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14		15	16	17	18	19	20	21
← Working Days →																					

The access process as illustrated in Table 1 remains a multi-step process with possible opportunities for streamlining the process.

The Coordinator's view is that senior management approval of release packages does not constitute a delay in the process. Her view is that the time allocated to OPI's in the access process is being exceeded and constitutes a major cause for access requests in a deemed-refusal situation. In addition, there are staffing vacancies and an increase in consultations that have contributed to the deemed-refusal situation. Statistical information on actual versus allocated time is not available from ATIPflow for the various components of the access process.

Table 1 illustrates the stages in PCO's access process and time allocated in working days to each stage of the process.

This report makes the following recommendations to assist PCO in its efforts to regain ideal compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*.

2.1 Compliance Objective

PCO is encouraged to provide leadership to other departments by regaining ideal compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*. PCO is encouraged to set an objective of 5% or better for the new request to deemed-refusal ratio for 2003-2004.

Recommendation # 1

PCO is encouraged to set an objective of 5% or better for the new request to deemed-refusal ratio for 2003-2004.

2.2 ATI Improvement Plan

An overall ATI Improvement Plan is an essential component of a strategy to be in compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*. A plan should identify the specific sources of the delays and include targets, tasks, deliverables, milestones and responsibilities to achieve ideal compliance. Uncoordinated efforts to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation are likely not as effective as an integrated group of measures established as a result of an analysis of the situation.

Recommendation #2

PCO develop an ATI Improvement Plan based on an analysis of deemed-refusal access requests to bring the department into ideal compliance with the time requirements of the *Access to Information Act* by April 1, 2004.

2.3 OPI and the Access Process

PCO has an access process that has three stages of OPI involvement as illustrated in Table 1. The first stage is retrieval of the records by the OPI. Once the records are reviewed by the OPI and then reviewed in the ATIP Office, the records are returned to the OPI for review. The reviewed records

are returned to the ATIP Office and prepared for release. The release package is then sent back to the OPI for approval before it is sent to the Associate Secretary for approval. In the view of the Commissioner's Office, reference to the OPI on three distinct occasions constitutes a burdensome feature of the PCO access process.

Recommendation # 3

PCO investigate how the access process can be streamlined to prevent multiple referrals to OPIs.

2.4 Access Process Management Information

PCO utilizes ATIPflow to control and report on case files. Because of the many stages in the PCO access process, ATIPflow is not able to produce management information on the performance of those functions involved in the access process. Allocated versus actual time taken cannot be provided by the system for each of the present seven processing steps.

The Coordinator states that a Case Action Report for each OPI is sent to senior management on a weekly basis indicating where OPI action is still required—1)anticipated but not late and 2) late. What is needed is a proactive approach that focusses specifically on potential delays and deals with the situation before it results in a deemed-refusal situation.

Recommendation # 4 (a)

PCO undertake to have ATIPflow produce performance management statistical information on the access process.

Recommendation # 4 (b)

The ATIP Office distribute a performance report on allocated versus actual time taken in the access process to OPIs and to senior management.

3. STATUS OF 2000 RECOMMENDATIONS

In January 2000, recommendations were made to PCO on measures to sustain ideal compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*. The action taken on each recommendation is described below following the text of the recommendation.

Previous Recommendation # 1

PCO should continue its exemplary performance in meeting the time requirements of the *Access to Information Act*.

Action taken on Previous Recommendation # 1: PCO did not maintain ideal performance with the time requirements of the *Access to Information Act*.

Previous Recommendation # 2

PCO consider further elimination where possible of the two-stage OPI search and records review.

Action taken on Previous Recommendation # 2: PCO maintains a three-stage access process with OPIs. Stage one of the process requires the OPI to retrieve records in response to an access request. Once the records are reviewed by the ATIP Office, a recommendation for release/withholding information is provided to the OPI for review.

Previous Recommendation # 3

PCO should monitor the planned versus actual time for the various stages of the process to respond to access requests to maintain the exemplary results currently in place.

Action taken on Previous Recommendation # 3: A weekly report listing all outstanding access requests and their status (including allocated and actual time requirements for various steps in the access process) is circulated widely within PCO.

Previous Recommendation # 4

The Prime Minister should give written direction that response times should not be missed solely to complete the senior approval process.

Action taken on Previous Recommendation # 4: The Coordinator states that the senior management approval process is not a cause of delay.

Previous Recommendation # 5

Performance contracts with operational managers should require compliance with internal and legislated response times.

Action taken on Previous Recommendation # 5: The Coordinator states that ATIP performance in PCO is considered among the Assistant Secretaries' ongoing managerial accountabilities (although there is no documentation that describes their accountability in this matter).

Previous Recommendation # 6

A less complex and diffused Delegation Order should be adopted wherein the Coordinator, rather than an operational official, is given authority to fully process, apply exemptions and answer access requests.

Action taken on Previous Recommendation # 6: The Delegation Order has not been revised.

Previous Recommendation # 7

ATI training should be mandatory for all new managers and for existing managers on a refresher basis.

Action taken on Previous Recommendation # 7: There is a one-day information management and information technology training for all new staff, part of which includes access to information.

4. QUESTIONNAIRE AND STATISTICAL REPORT

Questionnaire for Statistical Analysis Purposes in relation to official requests made under the *Access to Information Act*			
Part A: Requests carried over from the prior fiscal period.		**Apr. 1/01 to Mar. 31/02**	**Apr.1/02 to Nov. 30/02**
1.	Number of requests carried over:	72	66
2.	Requests carried over from the prior fiscal — in a deemed-refusal situation on the first day of the new fiscal:	11	30
Part B: New Requests — Exclude requests included in Part A.		**Apr. 1/01 to Mar. 31/02**	**Apr. 1/02 to Nov. 30/02**
3.	Number of requests received during the fiscal period:	299	240
4.A	How many were processed within the 30-day statutory time limit?	146	114
4.B	How many were processed beyond the 30-day statutory time limit where no extension was claimed?	23	5
4.C	How long after the statutory time limit did it take to respond where no extension was claimed?		
	1-30 days:	12	4
	31-60 days:	4	1
	61-90 days:	4	0
	Over 91 days:	3	0
5.	How many were extended pursuant to section 9?	117	99
6.A	How many were processed within the extended time limit?	36	28
6.B	How many exceeded the extended time limit?	32	13
6.C	How long after the expiry of the extended deadline did it take to respond?		
	1-30 days:	10	10
	31-60 days:	6	3
	61-90 days:	6	0
	Over 91 days:	10	0
7.	As of November 30, 2002, how many requests are in a deemed-refusal situation?		24

EXCERPT FROM DEPUTY MINISTER'S RESPONSE TO STATUS REPORT

"I am well aware of the grade PCO received and that it is a set back to that received in 1999/2000. The year 2002/2003 reviewed by your office has in fact been our busiest ever, with 384 requests and 514 consultations received, as contrasted with 331 requests and 199 consultations in the initial report card period.

We are fully committed to improving our timeliness in replying to Access to Information requests and have taken action on many of your recommendations. Indeed we have already installed improved ATIP Flow software that will allow us to do the performance reporting and analysis so key to accountability of the PCO and its managers.

We find also your recommendation to develop an ATI Implementation plan useful. Our Coordinator and her staff are already profiting from internal discussions and will prepare a draft plan for senior management's review.

Further, we are committed to implementing your recommendations and do believe it an opportune time to put into action a culture of change.

With regard to our setting an objective of 5% or better, we will do our best to meet all requirements of the *Access to Information Act*, from timeliness to proper application of exemptions."

Transport Canada
Status report on access requests in a deemed-refusal situation

1. BACKGROUND

In this Status Report, Transport Canada (TC) received a grade of D that denotes below standard compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*. The new request to deemed-refusal ratio for the period of April 1 to November 30, 2002, was 19%. This grade reflects a set back to the department's previous progress in improving its compliance with the time requirements in the access process.

In early 2000, the Office of the Information Commissioner issued a Report Card on Transport Canada's compliance with the statutory time requirements of the *Access to Information Act*. In the Report Card, the department received a red alert grade of F for its compliance with the statutory time requirements of the Act. The grade represented a 30.6% new request to deemed-refusal ratio for access requests received from April 1 to November 30, 1999.

In January 2001, a Status Report was provided to the department by the Commissioner's Office on progress since the Report Card. The report reviewed the department's progress during 2000 in meeting the time requirements of the Act. Between April 1 and November 30, 2000, the new request to deemed-refusal ratio improved to 23.7%, but still grade F.

In January 2002, a further Status Report reviewed the progress of the department to come into substantial or ideal compliance with the time requirements of the *Access to Information Act* since the January 2001 Status Report. To the department's credit at the time, TC achieved a grade of C for the period April 1 to November 30, 2001. Subsequently, the grade dropped to a D for the fiscal year 2001-2002.

This report reviews the progress of the department to comply with the time requirements of the *Access to Information Act* since the January 2002 Status Report including the status of the recommendations made in that Report.

2. CURRENT STATUS AND FURTHER RECOMMENDATIONS

The TC Report Card was issued in January 2000 and, with this Status Report, there are now three reviews of the progress TC has made since the Report Card. The Report Card identified three major issues that, in the view of the Information Commissioner's Office, contributed to the inability of the department to comply with the time requirements of the *Access to Information Act*. The issues were and continue to be:

- An inability to delegate decisions under the Act to the individuals in the department with the skill and knowledge to make decisions under the Act;
- An approval process that is cumbersome and designed to encompass multiple approvals;
- The inclusion of the communications function as a sequential part of the access process.

Recommendations have been made to the department to assist in resolving these issues. While the department has not made any attempt to accept and implement the recommendations of

the Commissioner's Office, neither has the department taken the initiative to introduce other process measures to come into at least substantial compliance with the Act's time requirement.

The achievement of at least substantial compliance with the time requirements of the *Access to Information Act* requires a commitment by senior management that is reflected in the delegation of decisions and an access process that involves value added steps. Multiple reviews do not reflect a decision-making environment where individuals with the necessary knowledge and skill make decisions. It is worth noting the following comment from the 2000 Report Card:

> "Although various words such as "review" and "concur" are used to describe steps in the approval process, the effect of multiple "check points" prior to the release of records is to create an institutional culture of "play it safe". The addition of many steps to "sign-off" contributes to delays in the process."

On a positive note, the ATIP Coordinator has provided extensive training and ATIPimage is being implemented. The retrieval of records on time in response to an access request has increased from an overall average of 87% for 2001-2002 to 91% from April 1 to November 30, 2002.

The recommendations made in this report are in part a repeat of previous recommendations. It is the view of the Commissioner's Office that it is finally time to take measures that will allow the department to comply with legislated requirements. The Commissioner's Office encourages TC to take measures to rectify what are by now obvious problems inherent in the access process model used by TC.

2.1 Delegation of Authority

The ATIP Coordinator has not been delegated any decision-making authority under the *Access to Information Act* with the exception of certain administrative decisions and decisions under sections 7 and 19. Experience in other departments shows that delegation of decision-making to the individual with the knowledge to make decisions under the Act reduces the time taken to respond to requests. Other departments have delegated routine administrative decisions to officers reporting to the Coordinator. The Department of National Defence and Canada Customs and Revenue Agency are examples of this approach to delegation.

Recommendation #1

The department provide further delegation to the ATIP Coordinator and officers for decision-making under the *Access to Information Act*.

2.2 Approval Process

The department's process for approving a response to an access request continues to be cumbersome and in need of streamlining. As noted in the Report Card:

> "If the request was one that the Deputy Minister checked on the weekly summary of requests, then the Briefing Note, a Sign-off Sheet and the requested records are sent to the Deputy Minister's Office via the ATI Office for a decision.
>
> When the ADM/RDG concurs with the recommendation of the ATI Coordinator, then the Briefing Note, Sign-off Sheet and the requested records are sent via the ATI Office to the Director General of Executive Services for a decision.

If the ADM/RDG does not concur with the recommendation of the ATI Coordinator, then the Briefing Note, Sign-off Sheet and the requested records are sent via the ATI Office to the Deputy Minister's Office for a decision.

Although various words such as "review" and "concur" are used to describe steps in the approval process, the affect of multiple "check points" prior to the release of records is to create an institutional culture of "play it safe". The addition of many steps to "sign-off" contributes to delays in the process."

The above process has been modified in the following manner:

"If the request was one that the Minister's Office checked on the weekly summary of requests as being sensitive, then the Briefing Note, a Sign-off Sheet and the requested records are sent by the ATIP unit to the RDG (if the region was involved in the retrieval of records) for concurrence to the ATIP Coordinator's recommendations, then to the responsible ADM, then to the Deputy Minister's Office for final review.

When the request is not on the sensitive list, and RDG concurs with the recommendation of the ATI Coordinator (if the region was involved in the retrieval of records), then the Briefing Note, Sign-off Sheet and the requested records are sent via the ATI Office to the responsible ADM for approval of exemptions."

Transport Canada has a processing model that allots days available to each part of the department involved in processing an access request. Of the 20 working days available in the model, 4 days are allocated to approval of NHQ records and 2 days are allocated to NHQ communications review of sensitive files.

In 2000-2001, 138 requests or 29% of the 473 ATI requests received were on the sensitive list and, in 2001-2002, 39% of the ATI requests received were on the sensitive list. This year between April 1 and November 30, 2002, 56% of requests were on the sensitive list.

For records retrieved from regions, 6 days are allocated to approval that includes regional communications review. The total of 6 days for NHQ files and 6 days for regional files represents 30% of the time available to process an access request. This allocation of time for review, concurrence and/or approval is excessive in the view of the Commissioner's Office.

Table 1 illustrates if a request to retrieve records was completed on time by the Region/Branch that the request was sent to and if the internal consultation (concurrence) was achieved on time. Table 1 also provides information on how other departmental participants in the access process fared in meeting their allocated time requirements.

Recommendation #2

The department process map and review the access request process to identify stages in the process that can be handled in parallel rather than sequentially and/or that can be eliminated because value is not added to the decision-making required under the *Access to Information Act*.

2.3. Communications Function

Briefing notes and other material from the communications function may be required when information is to be released or withheld in response to an access process designated as sensitive.

TABLE 1: PERFORMANCE REPORT ATI REQUESTS FISCAL YEAR 2002-2003 - As of November 30, 2002						
	Retrieval Requests			Internal Consultation		
REGION/BRANCH	TOTAL	ON-TIME	% ON-TIME	TOTAL	ON-TIME	% ON-TIME
Atlantic	47	43	91%	19	13	68%
Quebec	39	36	92%	10	8	80%
Ontario	91	79	87%	26	23	88%
Prairie & Northern	53	53	100%	17	17	100%
Pacific	58	46	79%	23	19	83%
Communications	6	6	100%	119	93	78%
Corporate Services	138	129	93%	70	68	97%
Policy	84	62	74%	26	8	31%
Programs & Divestiture	50	49	98%	14	11	79%
Safety & Security	189	181	96%	94	76	81%
ATIP Directorate's Review				377	340	90%
Deputy Minister's Office Review				158	12	13%

In Transport Canada, the communications function is part of the sequential steps in processing access requests. The time allotted to Communications was increased from one day to two days since the last Status Report. The result is that approximately 10% of the access request process time is allocated to the communications function. Even with the increased time allotment, the communications function only met the allocation for 78% of the requests.

Other departments have successfully handled the communications function parallel to the access process. This approach was discussed in the Transport Canada Report Card. The Office of the Information Commissioner continues to find it problematic that the communications function is a sequential part of the process.

Recommendation #3

The communications requirements associated with the access request process be completed in parallel with the overall process.

2.4 ATI Improvement Plan

An overall ATI Improvement Plan is an essential component of a strategy to be in substantial compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*. A plan should identify the specific sources of the delays and include targets, tasks, deliverables, milestones and responsibilities to achieve substantial and then ideal compliance. Uncoordinated efforts to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation are likely not as effective as an integrated group of

measures established as a result of an analysis of the situation.

Fisheries and Oceans Canada (F&O) received a Report Card in January 2001, one year after TC. Both F&O and TC received an F grade in their Report Card. Many of the causes of access requests in a deemed-refusal situation at F&O were similar to TC. F&O received a grade of A in this year's Status Report. TC may want to review the F&O ATIP Strategy to identify potential ways for improvement.

Recommendation #4

TC develop an ATI Improvement Plan based on an analysis of deemed-refusal access requests to bring the department into substantial compliance with the time requirements of the *Access to Information Act* by April 1, 2004.

3. STATUS OF 2002 RECOMMENDATIONS

In January 2002, recommendations were made to Transport Canada on measures to reduce the number of access requests in a deemed-refusal situation. The action taken on each recommendation is described below following the text of the recommendation.

Previous Recommendation # 1

The department consider further delegation to the ATIP Coordinator and officers for decision-making under the *Access to Information Act.*

Action taken on Previous Recommendation # 1: The ATIP Coordinator has not been delegated any decision-making authority under the *Access to Information Act* with the exception of certain administrative decisions and decisions under sections 7 and 19. Experience in other departments shows that delegation of decision-making to the individual with the knowledge to make decisions under the Act reduces the time taken to respond to requests. Other departments have delegated routine administrative decisions to officers reporting to the Coordinator. The ATIP Coordinator has not been provided with any further delegation under the *Access to Information Act*.

Previous Recommendation # 2

The department process map and review the access request process to identify stages in the process that can be handled in parallel rather than sequentially and/or that can be eliminated because value is not added to the decision-making required under the *Access to Information Act.*

Action taken on Previous Recommendation # 2: A study has not been conducted to process map and review the access process to eliminate duplication of effort or determine steps in the process that can be handled in parallel rather than sequentially. It is worth commenting on the TC access process again. It is a process that is cumbersome in its approval stages. The TC model is a process never used in departments that have achieved substantial compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*. The process includes the following steps:

- If the request was one that the Minister's Office checked on the weekly summary of requests as being sensitive, then the Briefing Note, a Sign-off Sheet and the requested records are sent by the ATIP unit to the RDG (if the region was involved in the retrieval of records) for concurrence to the ATIP Coordinator's recommendations then to the responsible ADM, then to the Deputy Minister's Office for final review.

- When the request is not on the sensitive list, and RDG concurs with the recommendation of the ATI Coordinator (if the region was involved in the retrieval of records), then the Briefing Note, Sign-off Sheet and the requested records are sent via the ATI Office to the responsible ADM for approval of exemptions.

Previous Recommendation # 3

The communications requirements associated with the access request process be completed in parallel with the process.

Action taken on Previous Recommendation # 3: The communications function continues to be part of the access process as a sequential step. Other departments have successfully handled the communications function as a parallel process to the access process. This approach was discussed in the Transport Canada Report Card issued in 2000. The Office of the Information Commissioner continues to find it problematic that the communications function is a sequential part of the process.

Previous Recommendation # 4

TC should develop an ATI Improvement Plan based on an analysis of deemed-refusal access requests to bring the department into substantial compliance with the time requirements of the *Access to Information Act* by April 1, 2003. The plan should include the identification of the sources of delays and include tasks, targets, deliverables and responsibilities.

Action taken on Previous Recommendation # 4: The ATIP Coordinator reports that TC is in the process of contracting a firm to review the delegation of authority, identify and make recommendations on resource issues and ATIP processes. As part of this review, parallel processes for the sign-off by ADMs and the communications function will be considered.

4. QUESTIONNAIRE AND STATISTICAL REPORT

Questionnaire for Statistical Analysis Purposes in relation to official requests made under the *Access to Information Act*			
Part A: Requests carried over from the prior fiscal period.		**Apr. 1/01 to Mar. 31/02**	**Apr.1/02 to Nov. 30/02**
1.	Number of requests carried over:	114	92
2.	Requests carried over from the prior fiscal — in a deemed-refusal situation on the first day of the new fiscal:	29	13
Part B: New Requests — Exclude requests included in Part A.		**Apr. 1/01 to Mar. 31/02**	**Apr. 1/02 to Nov. 30/02**
3.	Number of requests received during the fiscal period:	362	410
4.A	How many were processed within the 30-day statutory time limit?	165	165
4.B	How many were processed beyond the 30-day statutory time limit where no extension was claimed?	16	27
4.C	How long after the statutory time limit did it take to respond where no extension was claimed?		
	1-30 days:	13	22
	31-60 days:	1	4
	61-90 days:	0	1
	Over 91 days:	2	0
5.	How many were extended pursuant to section 9?	147	179
6.A	How many were processed within the extended time limit?	65	52
6.B	How many exceeded the extended time limit?	27	17
6.C	How long after the expiry of the extended deadline did it take to respond?		
	1-30 days:	16	9
	31-60 days:	5	5
	61-90 days:	3	2
	Over 91 days:	3	1
7.	As of November 30, 2002, how many requests are in a deemed-refusal situation?		34

Part C: Contributing Factors	
8.	**Use this area to describe any particular aspect about a request or type of request that may impact on the difficulty or time necessary to complete a request:**
	As of Nov 30/02, the number of requests received increased by 13% over the total requests received in f/y 2001-2002. By Nov 30/02, 410 requests have been received for this f/y as compared to 239 requests received by Nov 30/01 in the last fiscal year, which is a 72% increase in the ATI workload this year over last year.
	As of Nov 30/02, the total number of pages reviewed was 59,638 or a monthly average of 7,455 pages. In f/y 2001-2002, the total number of pages reviewed was 87,343 or a monthly average of 7,279 pages.
	As of Nov 30/02, 230 requests of the 410 received were deemed sensitive = 56% In f/y 2001-2002, 140 of the 362 requests received were deemed sensitive = 39%
	In order to improve responses of OPIs, an intensive ATI training program was implemented. Significant training was provided to all regions and the Safety and Security Group this f/y; while training of this type was not provided last fiscal year. Of the approximate 400 participants, the overall course evaluation was as follows: Excellent – 25%, Very Good – 60%, Good - 15%. Comments received: This course should be mandatory for all employees. More exercises needed. Who would have thought ATIP was so interesting. A lot of info in a short time but very helpful. I learned a lot and realize I had a few misconceptions. As well, the ATIP division provided awareness sessions to numerous inspectors/minister's observers and new employees both years (in and around NHQ).
	In order to develop an ATIP improvement plan this fiscal year, TC is in the process of contracting a firm to review the delegation of authority, identify and make recommendations on resource issues and ATIP processes. As part of this review, parallel processes for the sign off by ADMs and Communications will be considered.
	In f/y 2002-2003, the ATIP unit is operating with 11 ongoing ftes and 2 additional ftes for 1 year only (this includes salary costs for I fte absent during the entire fiscal year) and O&M for personal service contracts in the amount of $137K. In f/y 2001-2002, the ATIP unit operated with 11 ongoing ftes and O&M for personal service contracts in the amount of $199K.
	On top of the increased workload and greater complexity in processing the security related requests, resource requirements for the implementation of the Privacy Impact Assessment policy has caused a significant draw on resources this f/y. Therefore, Service Line Plans for 2003-2004 include a request for 3 ongoing ATIP resources.
	Specific ATIP targets are included in the management accords of the Director General responsible for this activity as well as that of the ATIP Coordinator.
	THANK YOU FOR COMPLETING THIS QUESTIONNAIRE

EXCERPT FROM DEPUTY MINISTER'S RESPONSE TO STATUS REPORT

"As noted in your report, unfortunately TC has had a decrease in meeting the time requirements of the Act. In part, this was due to the unpredictable 72% increase in workload for the reporting period as compared to last year's results for the same time period.

Prior to receiving the Status Report, TC's Access to Information and Privacy (ATIP) office underwent a process review. The most important finding was that, despite the low performance rating, there were no major process problems uncovered. The consultants' report on the review indicates that TC has indeed initiated many improvements and has kept pace with other departments in taking advantage of best practices and other efficiencies in a positive spirit of pursuing continuous improvement objectives. They also noted that the importance of preserving "quality" as a highly desirable product of work efforts, an element that permeates TC's safety conscious environment, was very evident. It is unfortunate that this factor is not currently accounted for in your Report Card.

However, the consultants made recommendations for improvements, and some are similar to those provided by your office. These recommendations are currently being taken into consideration to determine which changes need to be implemented in order to improve the ATIP process.

I wish to assure that TC is committed to ensuring compliance with the legislation and we will make a serious effort to implement improvements in the coming year."

Correctional Service Canada
Report card on compliance with response deadlines under the *Access to Information Act*

I. Background

For several years, the Office of the Information Commissioner has received complaints from requesters about requests in a deemed-refusal situation. It is likely that, across government, the number of complaints on requests in a deemed-refusal situation represents only a portion of the actual number of requests processed outside of the time requirements of the *Access to Information Act*. The unacceptable high level of requests in a deemed-refusal situation has been illustrated in previous Report Cards issued since 1999 by the Commissioner's Office.

As part of the proactive mandate of the Commissioner's Office, each year a department (or departments) is selected for review. The review is conducted to determine the extent to which the department is meeting its responsibilities for complying with the statutory timeframes for processing access requests established by the *Access to Information Act*.

Correctional Service Canada (CSC) was one of two departments selected this year for review. The department has been one of a number of institutions subject to review because of evidence of chronic difficulty in meeting response deadlines. When the Commissioner's Office receives a high number of deemed-refusal complaints about a department, it may be symptomatic of a greater response-deadline problem within the department.

II. Grading Standard

This Report Card contains the results of the Information Commissioner's review of CSC's performance statistics from April 1 to November 30, 2002.

Since Canadians have a right to timely access to information (i.e. 30 days or within extended times under specified conditions), a delayed response is equivalent to a denied response. Parliament articulated this "timeliness" requirement in subsection 10(3) of the Act, which states:

> 10.(3) Where the head of a government institution fails to give access to a record requested under this Act or a part thereof within the time limits set out in this Act, the head of the institution shall, for the purposes of this Act, be deemed to have refused to give access.

As a result, the Information Commissioner has adopted the following standard as being the best measure of a department's compliance with response deadlines: percentage of

% of Deemed Refusals	Comment	Grade
0-5 percent	Ideal compliance	A
5-10 percent	Substantial compliance	B
10-15 percent	Borderline compliance	C
15-20 percent	Below standard compliance	D
More than 20 percent	Red alert	F

On this grading scale, CSC rates **F***. Its performance is unacceptable. [This fiscal year to November 30, 2002, the new request to deemed-refusal ratio is 312:158 = 50.6%.]

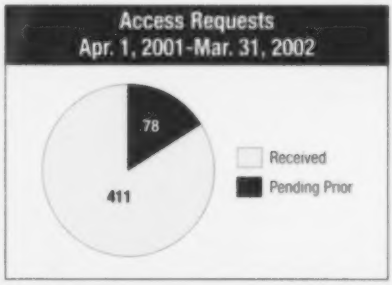
* This grade solely reflects on the department's performance in meeting response deadlines to November 30, 2002. It is not a measure of the department's performance in the application of exemptions. In general, CSC applies the exemption provisions of the Act professionally and with restraint.

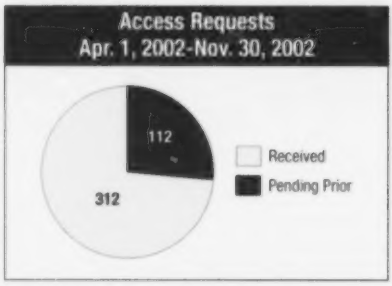
requests received which end as deemed refusals. CSC is assessed in this Report Card against the following grading standard:

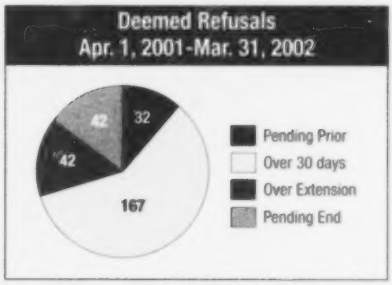
Part A of the report consists of:

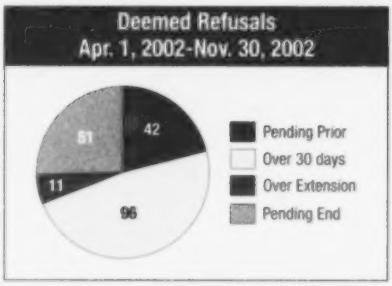
- an analysis of the statistical data;
- an explanation of the reasons for the performance record;
- a description of the steps being taken by management to improve performance;
- a set of recommendations to assist the department.

Attached to the report are the various questionnaires and responses which formed the basis for the grading, observations and recommendations in this Report Card.









III. Statistical Information

1. Requests

The charts above present a graphic representation of CSC's request backlog.

At the outset of the 2001-2002 fiscal year, CSC's ATIP Division had 78 outstanding requests of which 32 (41.0%) were already in a deemed-refusal situation. The 2002-2003 fiscal year shows an increasing backlog at the start of the year with 112 outstanding requests of which 42 (37.5%) are in a deemed-refusal situation.

With 411 new requests received in the 2001-2002 fiscal period and 312 new requests received in 2002-2003 to November 30, a trend of an increasing backlog of requests in a deemed-refusal situation at the start of the year represents a burden to the ATIP Division. Non-compliance considerations aside, this backlog must be eliminated.

The time taken to complete new requests also shows problems in meeting the time requirements of the Act.

- In 2001-2002, processing times for 167 requests completed beyond

the 30-day statutory limit without an extension were:

- 67 (40.1%) took an additional 1-30 days to complete
- 34 (20.4%) took between 31 to 60 additional days
- 19 (11.4%) took between 61 to 90 additional days
- 47 (28.1%) were completed in over 90 additional days.

- From April 1 to November 30, 2002, additional processing times for 96 non-extended new requests were:

  - 57 (59.4%) took an additional 1-30 days
  - 24 (25.0%) took between 31 to 60 additional days
  - 3 (3.1%) took between 31 to 90 additional days
  - 12 (12.5%) were completed in over 90 additional days.

- For extensions taken and not met, the following time delays occurred.

  In 2001-2002, of the 60 time extensions, 42 (70.0%) exceeded the extension of time as follows:

  - 11 (26.2%) took an additional 1-30 days
  - 8 (19.0%) took between 31-60 additional days
  - 3 (7.1%) took between 61-90 additional days
  - 20 (47.7%) were completed in over 90 additional days.

- For completed requests received from April 1, to November 30, 2002, 11 (15.7%) exceeded the extension of time as follows:

  - 6 (54.5%) took an additional 1-30 days
  - 3 (27.3%) took between 31-60 additional days
  - 1 (9.1%) took between 61-90 additional days
  - 1 (9.1%) were completed in over 90 additional days.

As of November 30, 2002, 51 unfinished new requests were in a deemed-refusal situation. The duration of time beyond the time requirements of the Act for these outstanding requests is unknown.

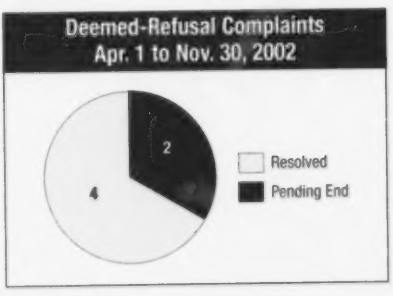
2. Complaints—Deemed Refusals

In 2001-2002, the Office of the Information Commissioner received 16 deemed-refusal complaints against CSC of which 15 (93.7%) were upheld (resolved).

From April 1 to November 30, 2002, the Information Commissioner's Office received 6 deemed-refusal complaints. Of the 4 completed complaints, all (100.0%) were upheld (resolved).

3. ATI Office—Staff

The processing of access requests is the responsibility of the ATIP Division under the direction of the ATIP Director. The office is also responsible for processing requests under the *Privacy Act*. The staff of the division is comprised of 31 other employees--a Deputy Coordinator, 22 officer-level

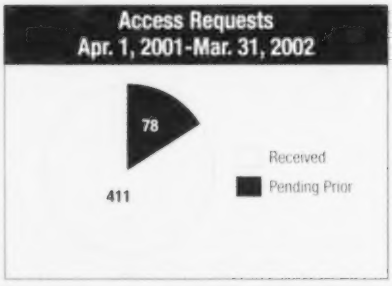


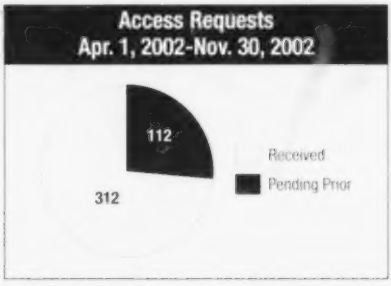
requests received which end as deemed refusals. CSC is assessed in this Report Card against the following grading standard:

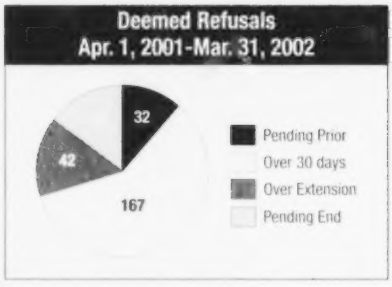
Part A of the report consists of:

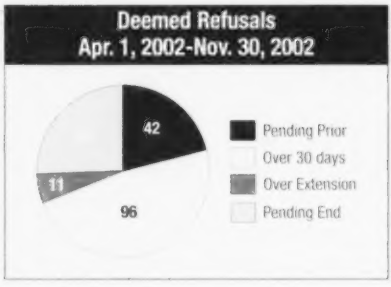
- an analysis of the statistical data;
- an explanation of the reasons for the performance record;
- a description of the steps being taken by management to improve performance;
- a set of recommendations to assist the department.

Attached to the report are the various questionnaires and responses which formed the basis for the grading, observations and recommendations in this Report Card.









III. Statistical Information

1. Requests

The charts above present a graphic representation of CSC's request backlog.

At the outset of the 2001-2002 fiscal year, CSC's ATIP Division had 78 outstanding requests of which 32 (41.0%) were already in a deemed-refusal situation. The 2002-2003 fiscal year shows an increasing backlog at the start of the year with 112 outstanding requests of which 42 (37.5%) are in a deemed-refusal situation.

With 411 new requests received in the 2001-2002 fiscal period and 312 new requests received in 2002-2003 to November 30, a trend of an increasing backlog of requests in a deemed-refusal situation at the start of the year represents a burden to the ATIP Division. Non-compliance considerations aside, this backlog must be eliminated.

The time taken to complete new requests also shows problems in meeting the time requirements of the Act.

- In 2001-2002, processing times for 167 requests completed beyond

the 30-day statutory limit without an extension were:

- 67 (40.1%) took an additional 1-30 days to complete
- 34 (20.4%) took between 31 to 60 additional days
- 19 (11.4%) took between 61 to 90 additional days
- 47 (28.1%) were completed in over 90 additional days.

- From April 1 to November 30, 2002, additional processing times for 96 non-extended new requests were:

  - 57 (59.4%) took an additional 1-30 days
  - 24 (25.0%) took between 31 to 60 additional days
  - 3 (3.1%) took between 31 to 90 additional days
  - 12 (12.5%) were completed in over 90 additional days.

- For extensions taken and not met, the following time delays occurred.

  In 2001-2002, of the 60 time extensions, 42 (70.0%) exceeded the extension of time as follows:

  - 11 (26.2%) took an additional 1-30 days
  - 8 (19.0%) took between 31-60 additional days
  - 3 (7.1%) took between 61-90 additional days
  - 20 (47.7%) were completed in over 90 additional days.

- For completed requests received from April 1, to November 30, 2002, 11 (15.7%) exceeded the extension of time as follows:

  - 6 (54.5%) took an additional 1-30 days
  - 3 (27.3%) took between 31-60 additional days
  - 1 (9.1%) took between 61-90 additional days
  - 1 (9.1%) were completed in over 90 additional days.

As of November 30, 2002, 51 unfinished new requests were in a deemed-refusal situation. The duration of time beyond the time requirements of the Act for these outstanding requests is unknown.

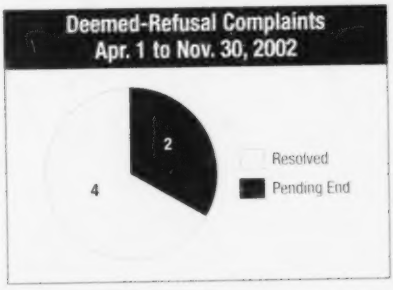
2. Complaints—Deemed Refusals

In 2001-2002, the Office of the Information Commissioner received 16 deemed-refusal complaints against CSC of which 15 (93.7%) were upheld (resolved).

From April 1 to November 30, 2002, the Information Commissioner's Office received 6 deemed-refusal complaints. Of the 4 completed complaints, all (100.0%) were upheld (resolved).

3. ATI Office—Staff

The processing of access requests is the responsibility of the ATIP Division under the direction of the ATIP Director. The office is also responsible for processing requests under the *Privacy Act*. The staff of the division is comprised of 31 other employees--a Deputy Coordinator, 22 officer-level



and 8 support staff. Of the total ATIP staff, 1 senior analyst, 7 analysts and 1 clerk are staff dedicated to ATI. Another analyst will be added in April 2003. The ATIP Director believes that one more analyst is needed to manage the ATI workload.

4. ATI Office—Budget

The ATIP Division salary budget for 2002-2003 is $2,011,411. The 2001-2002 budget was $1,063,963 with an actual expenditure of $1,536,020. The 2000-2001 budget was $944,983 with an actual expenditure of $908,552. CSC no longer incorporates person-years in the budget.

The ATIP Division operating budget for 2002-2003 is $49,000. For previous years, the 2001-2002 budget expenditure was $157,814 and the budget expenditure for 2000-2001 was $75,140.

In 2001-2002, $4,376.67 was spent on ATIP Division training and $1,574.14 was spent in 2000-2001. The figures on training do not include ATIP Division salary expenditures.

5. Allotted Times for Request Processing

The 30-day statutory time limit in the *Access to Information Act* allows 20 working days for processing access requests where an extension is not claimed. CSC's current planned turnaround times are listed below. The CSC processing model conforms to the Act's time requirements and allows 20 working days to respond to a request (without an extension).

IV. Sources of Delay

There appear to be a number of factors that contribute to the delay problem at CSC. The result of the delays is that access requests are processed beyond the statutory time requirements of the *Access to Information Act*.

This Report Card was completed on the deemed-refusal situation as it existed in December 2002. CSC has implemented or plans to implement a number of measures to come into compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*. A comparison of statistical information on deemed refusals on the Questionnaire for Statistical Analysis Purposes (Section B II) indicates that these measures are starting to produce positive results.

1. Management Information Lacking

There are varied reasons why delays occur in responding to access requests within the timeframes established by the *Access to Information Act*. All of the participants in the access process have a responsibility to perform their function in the access process within the allocated time. When information is not available to inform participants about their performance, it is difficult to take remedial action to make improvements. Without factual information on performance, it is also difficult to engage senior management in measures to resolve the delay problem. Ideally, each step in the access process that has been allocated time and each participant in that step should be the recipient of routine

Area	Turnaround Time in Days
Receipt ATIP Division	1
Retrieval OPIs	7
Processing ATIP Division*	11
Delegated ATIP Division Director Approval and Mail-Out ATIP Division	1

* The ATIP Division processing consists of 5 days for information analyst review, 2 days for senior analyst review and 2 days for the deletion process. In addition, there are 2 more days allocated, if required, for consulting with Parliamentary Relations and Communications--this affects approximately 50% of access requests.

performance reporting. Senior management should also be informed through periodic reporting of the progress in reducing the number of requests in a deemed-refusal situation.

There are plans to redevelop ATIPflow to obtain case management and control information related to performance measurement. At the present time, there are no reports or statistics that can be produced for this Report Card to track performance or to analyze access requests in a deemed-refusal situation in order to identify potential reasons.

2. Senior Management Awareness

Senior management must be aware when the number of requests in a deemed-refusal situation starts to increase and accumulate in an unacceptable backlog of delayed responses to requesters. Senior management also needs to be informed of the remedial measures that can be taken to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation. The remedial plan can only be organized after the department analyzes the causes of the delays.

To maintain effective oversight of the access process, senior management should receive routine reports on the status of requests, including adherence to the statutory timelines.

Currently, there is no routine reporting to senior management on the delay problem along with the success of measures to reduce the number of access requests in a deemed-refusal situation.

3. Approval Delegation

The CSC Delegation Order establishes the authority and process for making recommendations and decisions on access requests. The Delegation Order is currently being revised to provide to the Deputy Director (a new position), ATIP Division, the same delegated authority as the Director. The current and new Delegation Order provide senior analysts within the ATIP Division with delegated authority to make administrative decisions under the Act. Examples of administrative decisions include fee estimates and extensions of time under section 9 of the Act.

The Commissioner's Office encourages CSC to review the Delegation Order for further delegation within the ATIP Division in conjunction with the process mapping of the access process. There may be efficiencies to be gained through the re-engineering of activities in conjunction with increased delegation.

4. Communications Function

The CSC approval process allocates 13 working days to activities in the ATIP Division. The activities include:

The Director states that the consultation with Parliamentary Relations and Communications is done in parallel with the request processing. The Chart in the draft *User's Guide for OPIs* indicates that two days of the 20 working days allocated to the access process are set aside for the consultation (when required).

Activity	Days Allocated
Receipt of the access request	1
Information analyst review of the records	5
Senior analyst review of the Information analyst recommendations	2
Deletion process and preparation of the release package	2
Consult on sensitive release with Parliamentary Relations and Communications (approximately 50% of access requests)	2
Final review and signature by ATIP Director (including mail-out)	1

Information is not available in a routine manner from ATIPflow to determine if this step in the access process causes delays. Under the current arrangements, the Director "keeps track of all requests that require the involvement of Parliamentary Relations and Communications and follows-up on a daily basis" to keep track of turnaround times.

The Commissioner's Office recognizes that there may be a need to have communications material prepared in parallel with the access process. However, in the view of the Commissioner's Office, it is not a good practice to allocate 10% of the time in the access process to the preparation of communications and briefing material. The communications requirement should be met as a parallel function to, rather than as a sequential step in, the access process.

5. ATIP Office

The access process includes a number of steps in the ATIP Division that consist of reviews of previous work. The information analyst makes recommendations and the recommendations are then reviewed by the senior analyst. The senior analyst provides the records to a clerk who prepares the records by severing exempt information and preparing a release package. The records are then provided to the Director for final approval.

The processing of records subject to an access request appears to move through a number of steps that may entail a duplication of effort or may not result in value added. CSC is encouraged to process map the ATIP Division access process (in conjunction with a review of the Delegation Order) to determine if the process can be re-engineered to reflect value-added operational steps with maximum delegation to staff.

There also appears to be a need to clarify roles, responsibilities and data entry procedures and definitions for ATIPflow within the ATIP Division.

6. ATI Improvement Plan

To its credit, CSC has taken or plans to take measures to reduce the number of access requests in a deemed-refusal situation and a comparison of the statistics for the fiscal year 2001-2002 with the period from April 1 to November 30, 2002, indicate positive results.

CSC should approach the time delay problem by establishing an overall plan to manage the tasks necessary to come into substantial then ideal compliance with the Act's deadlines. The plan should identify the sources of the delays and include targets, tasks, deliverables, milestones and responsibilities to achieve ideal compliance. Uncoordinated efforts to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation are likely not as effective as an integrated group of measures established as a result of an analysis of the situation.

7. Operational Areas (OPIs)

OPIs are required to search for and retrieve records to respond to access requests. The OPIs are required to provide records to the ATIP Division within 7 working days. The Director, ATIP Division, believes that the major reason for the delay problem at CSC is the inability of OPIs to meet the required timeframe.

At the present time, ATIPflow cannot provide information on OPI allocated versus actual time to retrieve records. CSC had data downloaded from a legacy system into ATIPflow in late 2000 with poor results in terms of data quality. The ATIP Division is currently preparing for the implementation a new version of ATIPflow in 2003.

CSC ATIP Division should plan on using ATIPflow data to identify OPIs who are not meeting their responsibility of providing records the ATIP Division within the allocated timeframe. From this information, the reasons for the delays can be determined through discussions with OPIs. Remedies can then be instituted.

Other departments have found that it is useful to have included in performance contracts for operational managers their responsibilities for processing access requests. The responsibilities should be stated in a way that can objectively be measured for performance. The Access to Information Review Task Force in its report *Access to Information: Making It Work* recommended that responsibilities related to access to information and information management be included in the job descriptions of officers and managers.

8. Training

For OPIs to complete their part of the access process, ATI training and documented procedures including timelines are required. ATIP Division staff also need to keep current on developments in the interpretation of the *Access to Information Act*. The expenditure on training for ATIP Division staff has been minimal.

OPIs expect strong support from the ATIP Division in training to understand precisely what their responsibilities are under the *Access to Information Act*, particularly with respect to timelines and extensions. In addition, the OPIs need procedural and instructional information on how to carry out tasks assigned to them as part of the process for responding to access requests. The ATIP Division has produced a draft of a *Users Manual for OPIs* for the *Access to Information Act*. The department is encouraged to complete the manual and to introduce it as part of an ATI Training Plan.

Training is an essential component of ATI operations. A properly planned and delivered ATI training program will provide OPIs with the ability to fulfill their responsibilities in the access process. A planned approach will maximize the training expenditure.

The ATIP Division should develop a Training Plan that includes priorities, the identification of staff benefiting from new or additional training, the number and location of sessions and ATIP divisional responsibilities for delivery of the training.

The ATIP Division is in the best position to identify training priorities. The Division understands the level of knowledge of OPIs on the *Access to Information Act* through interaction on access requests including reasons for deemed-refusal situations. The Division is aware of complaints about problems in meeting the requirements of the Act and is aware of departmental issues that may impact on the Act.

The ATIP Division should also develop a Training Plan for staff in the Division. The plan could be based on an assessment of the work requirements of the Division in dealing with access requests and complaint results from the Office of the Information Commissioner to identify skill gaps.

V. Management Response to the Problem of Delay

The ATIP Director believes that CSC has demonstrated a strong commitment to addressing the department's reasons for the access to information request delay situation.

The department is channelling more financial resources into staffing in the ATIP Division.

The ATIP Director has a goal for his Division's performance which is that, within six months (July 2003), the Division should be close to full compliance with their processing timeframe for files in their control. There may be elements that may prevent the Division from becoming fully compliant, but the goal is July 2003.

Significant achievements have been realized in the following areas as the department seeks to reduce the backlog of access requests and reduce the number of access requests in a deemed-refusal situation:

- Weekly meetings between the ATI Liaison Officer and Sector OPIs are held to discuss new access requests and status of active access requests as well as signed-off requests.
- ATIP presentations have been delivered to educate staff of CSC on the requirements of the *Access to Information Act*.
- A new Deputy Director position has been staffed.
- There is a weekly monitoring of ATI workload by the ATIP Division.
- The ATIP Division is revisiting the access process to identify potential improvements.
- The ATIP Division has developed the first draft of an ATI User Manual.

Management has asked all operational areas to give a higher priority to processing access requests. The request was made at the Assistant Deputy Minister's morning meetings that are a regular feature of the CSC management process.

There are other changes in development or planned that are expected to result in improved performance and a reduction in the number of access requests in a deemed-refusal situation. These are:

- The ATIP Division will finalize the ATI User Manual which should improve consistency, ensure adherence to CSC ATI policies, and speed the learning program for new staff.
- The ATIP Division plans to institute formal training sessions on a regularly scheduled basis (for HQ, Field and ATIP staff depending on the level of resource allocations).
- The ATIP Division plans to prepare written guidelines for use by all ATI personnel that are updated as policies or procedures are changed.
- The ATIP Division plans to establish a continuing education and training program to educate ATIP Division personnel in the application of exemptions and the criteria that must be met to justify recommendations.

There is one contributor to the deemed-refusal situation that the department has not been able to resolve. Under section 19 of the *Access to Information Act*, if personal information is to be disclosed in accordance with section 8(2)(m) of the *Privacy Act*, the Privacy Commissioner is notified. The department waits for a response from the Privacy Commissioner's Office prior to the release of the records. The waiting time means that the process exceeds the 30-day time allowance for processing the access request. However, the department cannot identify any provision in the *Access to Information Act* that would allow for an extension of the processing time. In 2001-2002, this process resulted in approximately 30 access requests in a deemed-refusal situation.

VI. Recommendations

There are a number of departments that have found themselves in an F grade, red alert situation, with regard to the new access request to deemed-refusal ratio. Through deliberate commitment, well-planned and executed measures and in timeframes as short as two years, other departments have attained substantial and ideal compliance. With these possibilities in mind, this review recommends the following:

1. **The ATIP Director is directly responsible for ensuring compliance with the *Access to Information Act* and should take a strong leadership role in establishing a culture of compliance throughout CSC. Such a role requires the unwavering support and endorsement of the Minister and the Deputy Minister. Senior management support for the development and monitoring of an ATI Improvement Plan is one method of making a commitment to comply with the time requirements of the Act.**

2. **Routine reporting on planned versus actual time taken to process access requests and the status of measures taken to reduce requests in a deemed-refusal situation should be instituted. The reports will provide senior management, OPIs and the ATIP Division with information needed to gauge overall departmental compliance with the Act's and department's time requirements for processing access requests.**

3. **The ATIP Division should develop an ATI Training Plan for 2003-2004 for OPIs and ATIP Division staff and incorporate the introduction of the User Manual into the training provided to OPIs.**

4. **The Minister should direct the ATIP Director, in writing, to exercise the delegation to answer requests within deadlines whether or not the approval process has been completed.**

5. **The approval process should be process mapped and reviewed to remove steps that do not add value to the process, particularly the allocation of time in the process to the Parliamentary Relations and Communications review. At the same time, the Delegation Order should be reviewed to determine if further delegation is appropriate within the ATIP Division.**

6. **The department should develop an ATI Improvement Plan. The plan should identify the sources of the delays in responding to access requests and include targets, tasks, deliverables, milestones and responsibilities to achieve substantial compliance in 2003-2004 and ideal compliance in 2004-2005. The Senior Management Committee of the department should monitor the plan.**

7. **The specific reasons for the requests in a deemed-refusal situation from April 1 to November 30, 2002, should be identified and remedial measures developed for subsequent years for incorporation into the ATI Improvement Plan.**

8. **Documentation should be developed to clarify definitions, roles and data entry procedures for ATIPflow within the ATIP Division.**

9. **A Fee Policy should be developed for use by the department in determining when to waive fees under the *Access to Information Act*.**

10. **If an extended date will not be met, the ATIP Division routinely contacts the requester to indicate it will be late. As part of the communication with the requester, the ATIP Division should provide an expected response date for the request. This action may alleviate some of the requester's frustration and perhaps avert a complaint.**

11. **Responsibilities for access to information should be included in the job description of officers and managers, and performance contracts should measure to what degree the responsibilities are met.**

12. **ATI training should be mandatory for all new managers as part of their orientation, and periodic training updates should be provided to all managers.**

BASIS OF REPORT

I. Interview with CSC's ATIP Director

On January 8, 2003, CSC's ATIP Director and Deputy Director were interviewed for the purpose of this Report Card.

II. CSC—PRE-INTERVIEW SELF-AUDIT QUESTIONNAIRE

Questionnaire for Statistical Analysis Purposes in relation to official requests made under the *Access to Information Act*			
Part A:	**Requests carried over from the prior fiscal period.**	**Apr. 1/01 to Mar. 31/02**	**Apr.1/02 to Nov. 30/02**
1.	Number of requests carried over:	78	112
2.	Requests carried over from the prior fiscal — in a deemed-refusal situation on the first day of the new fiscal:	32	42
Part B:	**New Requests — Exclude requests included in Part A.**	**Apr. 1/01 to Mar. 31/02**	**Apr. 1/02 to Nov. 30/02**
3.	Number of requests received during the fiscal period:	411	312
4.A	How many were processed within the 30-day statutory time limit?	158	143
4.B	How many were processed beyond the 30-day statutory time limit where no extension was claimed?	167	96
4.C	How long after the statutory time limit did it take to respond where no extension was claimed?		
	1-30 days:	67	57
	31-60 days:	34	24
	61-90 days:	19	3
	Over 91 days:	47	12
5.	How many were extended pursuant to section 9?	60	70
6.A	How many were processed within the extended time limit?	18	59
6.B	How many exceeded the extended time limit?	42	11
6.C	How long after the expiry of the extended deadline did it take to respond?		
	1-30 days:	11	6
	31-60 days:	8	3
	61-90 days:	3	1
	Over 91 days:	20	1
7.	As of November 30, 2002, how many requests are in a deemed-refusal situation?		51

III. CSC—REVIEW QUESTIONNAIRE (DECEMBER 2002)

(available from the Office of the Information Commissioner)

EXCERPT FROM CSC COMMISSIONER'S RESPONSE TO STATUS REPORT

"As you have indicated, CSC generally applies the exemption provisions of the Act professionally and with restraint. With respect specifically to the non-compliance with response timeframes, you have also noted that the changes we have made over recent months are starting to produce positive results. This is not insignificant. In addition to providing you with our action plans, I believe it is important to highlight some of the action we have taken to date, and the results which have ensued.

One of the most important components of an effective Access function is a sufficient complement of well-trained staff. For the first nine months of the reporting period, only five analysts were assigned to the Access function. Three had no previous Access experience. The staff complement was increased to seven analysts in January 2002 and eight on April 1, 2003. In addition, a second senior analyst and a Deputy Director were added to the Access staff complement. Training of the new and existing staff members is ongoing. I believe these developments will effectively contribute to a continuing reduction in the rate of non-compliance over the next months.

You have noted the importance of dealing with the backlog of outstanding Access requests. The backlog of older outstanding cases has almost been eliminated. You will note...that significant progress continues to be made towards meeting our objectives for your next review.

I think you will agree that the steps we have taken as noted above, in combination with our plans for the future, will serve us well in working towards the attainment of a positive level of service for those citizens who request information from our department."

Public Works and Government Services Canada

Report card on compliance with response deadlines under the *Access to Information Act*

I. Background

For several years, the Office of the Information Commissioner has received complaints from requesters about requests in a deemed-refusal situation. It is likely that, across government, the number of complaints on requests in a deemed-refusal situation represents only a portion of the actual number of requests processed outside of the time requirements of the *Access to Information Act*. The unacceptable high level of requests in a deemed-refusal situation has been illustrated in previous Report Cards issued since 1999 by the Commissioner's Office.

As part of the proactive mandate of the Commissioner's Office, each year a department (or departments) is selected for review. The review is conducted to determine the extent to which the department is meeting its responsibilities for complying with the statutory timeframes for processing access requests established by the *Access to Information Act*.

Public Works and Government Services Canada (PWGSC) was one of two departments selected for review this year. The department has been one of a number of institutions subject to review because of evidence of chronic difficulty in meeting response deadlines. When the Commissioner's Office receives a high number of deemed-refusal complaints about a department, it may be symptomatic of a greater response-deadline problem within the department.

II. Grading Standard

This Report Card contains the results of the Information Commissioner's review of PWGSC's performance statistics from April 1to November 30, 2002.

Since Canadians have a right to timely access to information (i.e. 30 days or within extended times under specified conditions), a delayed response is equivalent to a denied response. Parliament articulated this "timeliness" requirement in subsection 10(3) of the Act, which states:

> **10.(3) Where the head of a government institution fails to give access to a record requested under this Act or a part thereof within the time limits set out in this Act, the head of the institution shall, for the purposes of this Act, be deemed to have refused to give access.**

As a result, the Information Commissioner has adopted the following standard as being the best measure of a department's compliance with response deadlines: percentage of requests received which end as deemed refusals. PWGSC is assessed in this Report Card against the following grading standard:

Part A of the report consists of:

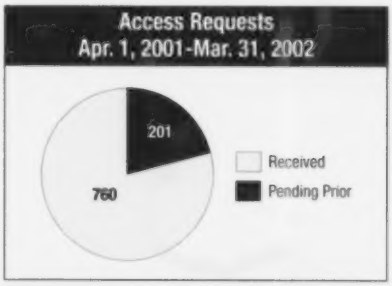
- an analysis of the statistical data;
- an explanation of the reasons for the performance record;

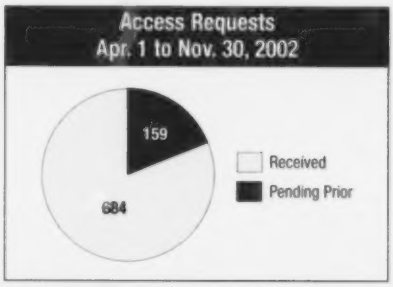
% of Deemed Refusals	Comment	Grade
0-5 percent	Ideal compliance	A
5-10 percent	Substantial compliance	B
10-15 percent	Borderline compliance	C
15-20 percent	Below standard compliance	D
More than 20 percent	Red alert	F

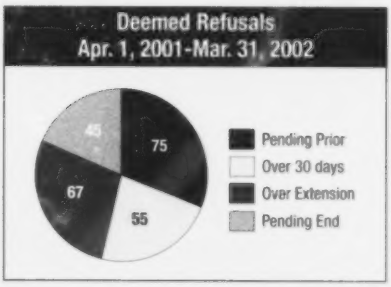
On this grading scale, PWGSC rates **F**[1] . Its performance is unacceptable. [This fiscal year to November 30, 2002, the new request to deemed-refusal ratio is 684:180=26.3%.]

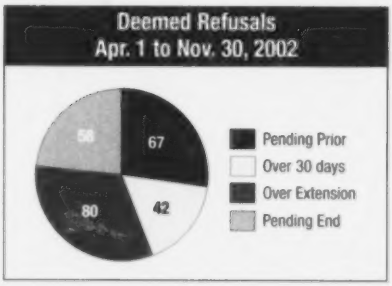
- a description of the steps being taken by management to improve performance;
- a set of recommendations to assist the department.

Attached to the report are the various questionnaires and responses that formed the basis for the grading, observations and recommendations in this Report Card.









III. Statistical Information

1. Requests

The charts above present a graphic representation of PWGSC's request backlog.

At the outset of the 2001-2002 fiscal year, PWGSC's Access to Information and Privacy (ATIP) Directorate had 201 outstanding requests, of which 75 (37.3%) were already in a deemed-refusal situation. The 2002-2003 fiscal year shows a continuing backlog at the start of the year with 159 outstanding requests, of which 45 (28.3%) were in a deemed-refusal situation.

[1] This grade solely reflects on the department's performance in meeting response deadlines to November 30, 2002. It is not a measure of the department's performance in the application of exemptions. In general, PWGSC applies the exemption provisions of the Act professionally and with restraint.

With 760 new requests received in the 2001-2002 fiscal period and 684 new requests received to November 30th in 2002-2003, a trend of a continuing backlog of requests in a deemed-refusal situation at the start of the year represents a burden to the ATIP Directorate. Non-compliance considerations aside, this backlog must be eliminated.

The time taken to complete new requests also shows problems in meeting the time requirements of the Act.

- In 2001-2002, processing times for 55 requests completed beyond the 30-day statutory limit without an extension were:
  - 47 (85.5%) took an additional 1-30 days to complete
  - 7 (12.7%) took between 31 to 60 additional days
  - 1 (1.8%) took between 61 to 90 additional days.
- From April 1 to November 30, 2002, additional processing times for 42 non-extended new requests were:
  - 20 (47.6%) took an additional 1-30 days
  - 9 (21.4%) took between 31 to 60 additional days
  - 6 (14.3%) took between 31 to 90 additional days
  - 7 (16.7%) were completed in over 90 additional days.
- For extensions taken and not met, the following time delays occurred:

In 2001-2002, of the 324 time extensions, 67 (20.7%) exceeded the extension of time as follows:

- 20 (29.8%) took an additional 1-30 days
- 10 (13.4%) took between 31-60 additional days
- 16 (25.4%) took between 61-90 additional days
- 21 (31.4%) were completed in over 90 additional days.

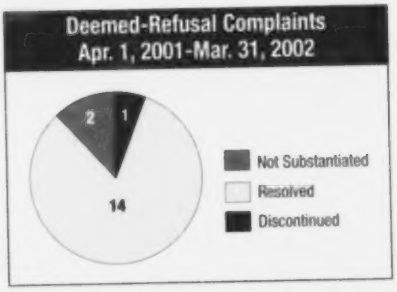
- For completed requests received this fiscal year, 80 (23.4%) exceeded the extension of time as follows:
  - 38 (47.4%) took an additional 1-30 days
  - 29 (36.6%) took between 31-60 additional days
  - 10 (12.4%) took between 61-90 additional days
  - 3 (3.6%) were completed in over 90 additional days.

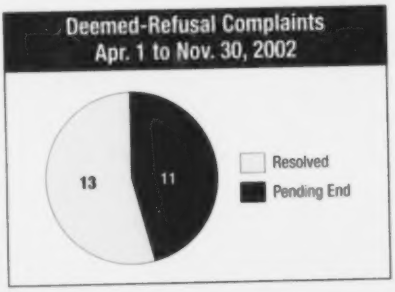
As of November 30, 2002, 58 unfinished new requests were in a deemed-refusal situation. The duration of time that the requests have been in a deemed-refusal situation was not part of the response requested by the Commissioner's Office.

2. Complaints—Deemed-Refusals

In 2001-2002, the Office of the Information Commissioner received 17 deemed-refusal complaints against PWGSC, of which 14 (82.4%) were upheld (resolved).

From April 1 to November 30, 2002, the Information Commissioner's Office received 24 deemed-refusal



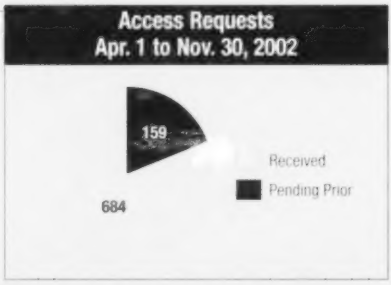


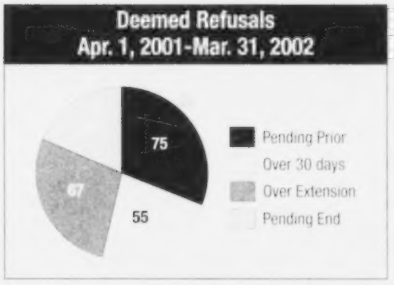
% of Deemed Refusals	Comment	Grade
0-5 percent	Ideal compliance	A
5-10 percent	Substantial compliance	B
10-15 percent	Borderline compliance	C
15-20 percent	Below standard compliance	D
More than 20 percent	Red alert	F

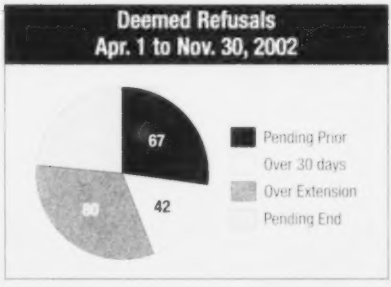
On this grading scale, PWGSC rates **F**[1]. Its performance is unacceptable. [This fiscal year to November 30, 2002, the new request to deemed-refusal ratio is 684:180=26.3%.]

- a description of the steps being taken by management to improve performance;
- a set of recommendations to assist the department.

Attached to the report are the various questionnaires and responses that formed the basis for the grading, observations and recommendations in this Report Card.







III. Statistical Information

1. Requests

The charts above present a graphic representation of PWGSC's request backlog.

At the outset of the 2001-2002 fiscal year, PWGSC's Access to Information and Privacy (ATIP) Directorate had 201 outstanding requests, of which 75 (37.3%) were already in a deemed-refusal situation. The 2002-2003 fiscal year shows a continuing backlog at the start of the year with 159 outstanding requests, of which 45 (28.3%) were in a deemed-refusal situation.

[1] This grade solely reflects on the department's performance in meeting response deadlines to November 30, 2002. It is not a measure of the department's performance in the application of exemptions. In general, PWGSC applies the exemption provisions of the Act professionally and with restraint.

With 760 new requests received in the 2001-2002 fiscal period and 684 new requests received to November 30th in 2002-2003, a trend of a continuing backlog of requests in a deemed-refusal situation at the start of the year represents a burden to the ATIP Directorate. Non-compliance considerations aside, this backlog must be eliminated.

The time taken to complete new requests also shows problems in meeting the time requirements of the Act.

- In 2001-2002, processing times for 55 requests completed beyond the 30-day statutory limit without an extension were:
  - 47 (85.5%) took an additional 1-30 days to complete
  - 7 (12.7%) took between 31 to 60 additional days
  - 1 (1.8%) took between 61 to 90 additional days.
- From April 1 to November 30, 2002, additional processing times for 42 non-extended new requests were:
  - 20 (47.6%) took an additional 1-30 days
  - 9 (21.4%) took between 31 to 60 additional days
  - 6 (14.3%) took between 31 to 90 additional days
  - 7 (16.7%) were completed in over 90 additional days.
- For extensions taken and not met, the following time delays occurred:

In 2001-2002, of the 324 time extensions, 67 (20.7%) exceeded the extension of time as follows:

- 20 (29.8%) took an additional 1-30 days
- 10 (13.4%) took between 31-60 additional days
- 16 (25.4%) took between 61-90 additional days
- 21 (31.4%) were completed in over 90 additional days.

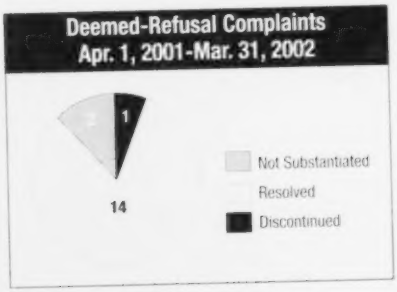
- For completed requests received this fiscal year, 80 (23.4%) exceeded the extension of time as follows:
  - 38 (47.4%) took an additional 1-30 days
  - 29 (36.6%) took between 31-60 additional days
  - 10 (12.4%) took between 61-90 additional days
  - 3 (3.6%) were completed in over 90 additional days.

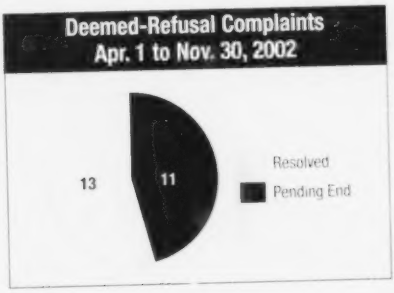
As of November 30, 2002, 58 unfinished new requests were in a deemed-refusal situation. The duration of time that the requests have been in a deemed-refusal situation was not part of the response requested by the Commissioner's Office.

2. Complaints—Deemed-Refusals

In 2001-2002, the Office of the Information Commissioner received 17 deemed-refusal complaints against PWGSC, of which 14 (82.4%) were upheld (resolved).

From April 1 to November 30, 2002, the Information Commissioner's Office received 24 deemed-refusal





complaints. Of the 13 completed complaints, 13 (100%) were upheld (resolved).

3. ATI Office—Staff

The processing of access requests is the responsibility of the ATIP Directorate under the direction of the ATIP Director. The Directorate is also responsible for processing requests under the *Privacy Act*. The staff of the ATIP Directorate allocated to ATI activities is comprised of 26 employees — 5 Team Leaders, 13 officer-level, 5 support staff, 1 student plus 2 employees who are on secondment. In addition, 3 consultants are also working in the ATIP Directorate on ATI. The ATI Director is of the view that the number of staff is not sufficient to meet the ATI processing needs of the department (in particular, because 5 staff were recently moved from ATI request processing to privacy request processing).

4. ATI Office—Budget

The ATI salary budget for 2002-2003 for the access to information program is $886,000 for 17 person years. On November 29, 2002, an additional $311,800 was allocated for 9 staff on a temporary basis to deal with the workload associated with access requests related to the sponsorship program. The ATI salary budget for 2001-2002 was $1,270,222 for a utilization of 23.5 person years. The 2000-2001 budget was $921,700 for 20 person years.

The ATI operating budget for 2002-2003 is $187,000. On November 29, 2002, an additional $251,200 was allocated to ATI. The ATI operating budget for 2001-2002 was $285,793. For previous years, the 2000-2001 budget was $373,874 and the budget for 1999-2000 was $138,884.

The portion of the budget allocated for training in 2002-2003 is $11,600. For 2001-2002, the amount was $21,010, for 2000-2001 $10,855 and for 1999-2000 $8,612.

5. Allotted Times for Request Processing

The 30-day statutory time limit allows 20 working days for processing an access request without an extension under section 9 of the Act. PWGSC's current planned turnaround times are listed below. The PWGSC processing table allows 30 calendar days to respond to a request (without an extension).

IV. Sources of Delay

There appear to be a number of reasons for the delay problem at PWGSC. The result of the delays is that access requests are processed beyond the statutory time requirements of the *Access to Information Act*.

1. Senior Management Support

There are varied reasons why delays occur in responding to access requests within the timeframes established by the *Access to Information Act*. Senior management must be aware when the numbers of requests in a deemed-refusal situation start to increase and accumulate to an unacceptable backlog of delayed responses to requesters. Senior management also needs to be

Area	Turnaround Time
Receipt ATIP Division	Day 1-2
Retrieval OPIs	Day 2-12
Processing ATIP Directorate	Day 13-30
Review of Release Package[2]	Day 23-30

[2] There is a form attached to a release package for "interesting" requests. All "interesting" requests are reviewed by the Deputy Minister's and Minister's Offices.

informed of the remedial measures that can be taken to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation. The remedial plan can only be organized after the department analyzes the causes of the delays.

To maintain effective oversight of the access process, senior management should receive routine reports on the status of requests, including adherence to the statutory timelines. The PWGSC ATIP Directorate does have extensive information in the form of various reports that keep track of the due dates for various stages in the access process. Reminders are also sent to the Minister's and Deputy Minister's Offices when the time allocation to review release packages for interesting requests are coming due.

The department could benefit from more focused and proactive reporting for access requests either in or to be in a deemed-refusal situation. The deemed-refusal situation is a problem that should be recognized and dealt with through the support of senior management. To be part of the solution, senior management requires summary information on actual versus allocated time performance for all parts of the organization involved in the access process.

Routine reporting allows senior management to gauge how the overall department is performing against planned performance measures. This type of reporting will also provide senior management with the information necessary to monitor actions taken to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation.

2. Approval Delegation

The PWGSC Delegation Order establishes the authority and process for making decisions on access requests. The Delegation Order delegates all decision responsibilities under the *Access to Information Act* to the Director, ATIP Directorate. Five ATIP Team Leaders sign, on behalf of the Director, time extension and section 27 notices. All ATIP officers sign, on behalf of the Director, all consultation notices sent to government departments. The signing authority on behalf of the Director is not vested in the Delegation Order.

Other departments have found that delegation of administrative decisions under the Act and decision-making on certain exemptions provides efficiencies in the access process. For example, decisions about fee estimates might be delegated within the ATIP Directorate.

3. Approval Process

The Delegation Order provides full delegation for decision-making under the Act to the ATIP Director.

For "interesting" access requests, there is a senior management review process. The review process entails providing the release package to a number of PWGSC officials. In 2001-2002, 18.5% of access requests were considered "interesting". In 2002-2003, to November 30, 15% of requests were considered "interesting"[3].

Seven calendar days are allocated to the senior management review process if media lines are required, while three days are allocated when media lines are not required. A "release package" is provided for the senior management review. At the same time, a second release package is provided to the OPI program and to the Communications Branch.

The forms used for the review process indicate that a number of officials sign-off on the release package.

[3] The percentages are based on the number of requests that were reviewed by senior management. A higher percentage of requests was initially designated as "interesting", but the designation was removed prior to senior management review for various reasons.

For "interesting" access requests with media lines, there is a maximum of three signatures at the Branch level and one by Communications Branch signifying the date the package was received for the purpose of a review.

In addition, and in parallel, a separate release package is sent to the Deputy Minister's and Minister's Offices with a "date received" and "by whom" for each office. The transmittal form indicates that the release package is sent for the purpose of a review.

Any "interesting" access requests without media lines follow the part of the procedure dealing with the Deputy Minister's and Minister's Offices described above.

Each participant in the access process is allocated a planned time to complete their part of the process. The senior management review process may or may not have been the cause of any given deemed-refusal situation. Table 1 illustrates senior management's allocated versus actual time taken to complete their part of the review.

Out of a total of 95 access requests received by senior management, 24% were reviewed within the allocated time.

The Commissioner's Office recognizes that it is helpful for any part of the organization that may be affected by the release of information through an access request to be informed of the released information. Having information on the release package as opposed to a multi-party review of the release package--record by record--creates a culture of "playing it safe". Multiple reviews also delay the access process and undoubtedly result in access requests in a deemed-refusal situation.

The access process should be reviewed to eliminate the need for multiple sign-offs.

4. Communications Function

An institution has 30 calendar days to respond to an access request unless a time extension is taken under section 9 of the Act. When an access request is received by PWGSC, "interesting" requests will be identified by the OPI and the ATIP Director will be notified.

The communications function will be notified if media lines are required. If media lines are required, the release package will be sent to Communications seven calendar days prior to release. At the same time, the senior management review process takes place (with another release package). Once the release package has been completed, there would appear to be minimal processing left.

The ATIP Directorate does not track the actual time taken by the Communications Branch. The Directorate states that, whether or not

Table 1: Interesting Requests
April 1 to November 30, 2002

With Media Lines – 7 Days Allocated			**Without Media Lines – 3 Days Allocated**		
Days Taken	# of Requests	% of Total	Days Taken	# of Requests	% of Total
7 or less	21	31	3 or less	2	7
8 - 15	28	42	4 – 6	7	25
16 - 23	8	12	7 - 9	11	40
24 - 30	2	3	10 - 12	4	14
31+	8	12	13+	4	14
TOTAL	**67**	**100**		**28**	**100**

media lines are completed by the Communications Branch, the records will be released.

5. Operational Areas (OPIs)

OPIs are required to search for and retrieve records in order to respond to access requests. The OPIs are required to provide records to the ATIP Directorate within ten calendar days of receipt of the request from the ATI Office.

The time taken to respond to the ATIP Directorate request to retrieve records is illustrated in Table 2. Table 2 includes requests for consultations that were received from other government departments.

Table 2 points to one reason why responses to access requests may be delayed and end up in a deemed-refusal situation. The reason is that, in many cases, OPIs are not meeting their responsibility to retrieve records subject to an access request within the time established by PWGSC.

One method of reinforcing responsibilities for access to information is to include the responsibilities in the job description of officers and managers and then to have performance contracts measure to what degree the responsibilities are met.

6. ATI Improvement Plan

PWGSC has taken or plans to take measures to reduce the number of access requests in a deemed-refusal situation. A comparison of the statistics for the fiscal year 2001-2002 with the period from April 1 to November 30, 2002, indicates a probable increasing backlog of access requests in a deemed-refusal situation for a year-to-year comparison. In addition, the time taken beyond the statutory time requirement to process access requests continues to be problematic as illustrated in Tables 3 and 4.

Uncoordinated efforts to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation are likely not as effective as an integrated group of measures established as a result of an analysis of the situation. PWGSC should approach the time delay

Table 2: OPI Retrieval Performance
April 1 to November 9, 2002

				Number of days late					
Branch (Level 1)	**#Times tasked**	**#on time**	**% on time**	**1-5**	**6-10**	**11-20**	**21-30**	**31-40**	**41**
SOS	486	330	67.9	82	28	41	2	2	1
Pacific	11	6	54.0	4	0	0	0	1	0
Communi-cations	34	19	55.8	2	4	0	3	1	5
Quebec	27	14	51.8	7	2	4	0	0	0
GOS	111	55	49.6	33	10	11	0	0	2
Real	48	28	58.3	15	4	1	0	0	0
HRB	18	10	55.5	2	2	3	1	0	0
Ontario	18	11	61.1	4	1	2	0	0	0
Trans	2	2	100.0	0	0	0	0	0	0
Western	12	7	58.3	5	0	0	0	0	0
AEB	51	14	27.5	9	6	9	4	1	8
Atlantic	28	17	60.7	5	5	1	0	0	0
CAC	11	4	36.3	4	0	1	0	0	2
GTIS	15	5	33.3	3	2	2	1	0	2

problem by establishing an overall plan to manage the tasks necessary to come into substantial then ideal compliance with the Act's deadlines. The plan should identify the sources of the delays and include targets, tasks, deliverables, milestones and responsibilities to achieve ideal compliance. Senior management should regularly monitor the plan.

7. ATIP Directorate

The ATIP Directorate maintains the ATIPflow System to manage the access request caseload. The system is capable of providing numerous reports to manage and report on the caseload. The ATIP Directorate is providing a number of routine reports to various parts of PWGSC on the status of their access requests and timelines. In addition, the ATIP Directorate has numerous reports within their office on the access process scheduled versus allocated timelines.

ATIP Directorate staff have *ATIP Desk Procedures*, a comprehensive administrative guide for processing access requests. The *ATIP Desk Procedures* were revised in November 2002 and are revised on an ongoing basis as required.

The ATIP Directorate currently employs three consultants to process access requests. Consultants (or contractors) are useful for peak periods in the workload. When the workload trend is increasing in the longer term, the long-term use of consultants does not represent value for money. Funding for a consultant will cost considerably more than funding for an employee. In addition, any knowledge about the organization's records and access process will disappear with the end of the consultant's contract.

The department does not have a documented fee policy for access request processing. The ATIP Directorate should develop a fee policy to support transparency in decision making for fee waivers.

8. Training and Process Documentation

For OPIs to complete their part of the access process, ATI training and documented procedures including timelines are required. During 2002-2003, the ATIP Directorate OPI and other training will consist of briefings held on an "as needed" basis.

OPIs expect strong support from the ATI Office in training in order to understand precisely what their responsibilities are under the *Access to*

Table 3: Time Taken Beyond Statutory Time Allowance – Without Extension		
Time taken	**2001-2002**	**April 1 – November 30, 2002**
1-30 Days	47	20
31-60 Days	7	9
61-90 Days	1	6
Over 91 Days	0	7

Table 4: Time Taken Beyond Statutory Time Allowance – With Extension		
Time taken	**2001-2002**	**April 1 – November 30, 2002**
1-30 Days	20	38
31-60 Days	10	29
61-90 Days	16	10
Over 91 Days	21	3

Information Act, particularly with respect to timelines and extensions. In addition, the OPIs need procedural and instructional information on how to carry out tasks assigned to them as part of the process for responding to access requests.

PWGSC has a draft of a recent update to the comprehensive *Handbook for PWGSC ATIP Liaison Officers and OPI Managers*. The department also has the *Departmental ATIP Policy* available on the intranet. The policy includes procedures and describes roles and responsibilities of managers and employees. ATIP Liaison Officers in programs have briefings from and regular contact with the ATIP Directorate.

Training is an essential component of ATIP operations. A properly planned and delivered ATI training program will provide OPIs with the ability to fulfill their responsibilities in the access process. As well, a planned approach will maximize the training expenditure. There is a need for a Training Strategy for OPIs in PWGSC particularly since there have been many changes in OPI ATIP liaison personnel.

The ATIP Directorate should develop an ATI Training Strategy for 2002-2003. The strategy should include training priorities, staff identified as benefiting from new or additional training, number and location of sessions and ATI responsibilities for delivery of the training and implementation of the handbook. The ATIP Directorate is in the best position to identify training priorities. The office understands the level of knowledge of OPIs on the *Access to Information Act* through interaction on access requests. The Directorate is aware of complaints about problems in meeting the requirements of the Act and is aware of departmental issues that may impact on the Act.

9. Third-Party Process

Section 27 of the *Access to Information Act* provides a process for a department to follow when an access request may contain certain third-party information that is exempt under the Act. The process includes notifying the third party to determine if the third party has any views on the release or non-release of the information. The process has a timeline that includes providing the third party with 20 calendar days to provide representations to the department.

The ATIP Director states that a large proportion of access requests received by PWGSC involve third-party notices under section 27. These requests may involve multiple notices. The following issues all hinder that department's ability to meet the Act's time requirements when dealing with notices under section 27 of the Act:

- the number of consultations;
- the complexity of some issues;
- the need to educate and negotiate with third parties;
- the logistical issues in tracking multiple notices for the same request.

The ATIP Directorate has introduced a number of measures to reduce the number of access requests in a deemed-refusal situation. These measures are described in the Management Response section of this report.

The department conducts a high percentage of consultations under paragraph 9(b) of the Act.

The ATIP Directorate should review the access requests that were subject to third-party intervention or

consultation and ended in a deemed-refusal situation to determine if there were any systemic reasons for the delays. If so, measures can be identified and implemented as part of the ATI Improvement Plan to reduce the number of delays.

V. Management Response to the Problem of Delay

PWGSC has experienced a growing number of access requests for sponsorship information. The number and complexity of these requests has placed severe constraints on the ATIP Directorate's ability to respond in a timely fashion.

Additional information on causes of delays is contained in Section B.II, Part C: Contributing Factors of the Report Card.

PWGSC has instituted a number of measures to deal with the deemed-refusal situation.

1. Request Tracking

The ATIP Directorate has extensive reporting in place to track request timelines in the access process.

ATIPflow has an icon that alerts the ATIP Directorate and Team Leaders that a request deadline is approaching. Since ATIPflow is viewed on a daily basis, an Officer and/or Team Leader will note any cases coming due.

ATIP Officers use ATIPflow reports. Officers generate these reports to determine the status of their ongoing cases and identify those that are coming due or overdue. Officers also produce a Deadline List Report and a Situation Report.

ATIP Officers prepare action plans for various ATI requests that are in danger of becoming overdue or are overdue. The plans are intended to clearly outline the milestones and key dates for each access request and serve as a guide to the ATIP Officer when processing the request. The preparation of the action plans is also a coaching tool and serves as a basis for discussion between the Officers and Team Leaders about progress, training requirements and performance issues.

The support staff prepare weekly reports that they send electronically to all ATIP Directorate staff. The information is derived from ATIPflow and is intended to remind ATIP Officers of their cases coming due and cases that are overdue.

A Files Coming Due Report is prepared and sent to staff each Wednesday. It identifies the routine files that are coming due within the next 8 days as well as the "interesting" requests coming due in the next 15 days.

A Files in Senior Management Review Process Report is prepared on a weekly basis and is sent to all Team Leaders. It identifies the "interesting" request release packages that have been sent to the Deputy Minister's and Minister's Offices for senior management review. The report includes the text of the request, the date the request was sent and the expected review completion date. The report is intended to prompt Team Leaders to follow up when the expected completion date of the release package is near or has been exceeded.

2. ATIP Funding

Funding has been increased significantly year over year for the ATIP Directorate. Staffing has also increased. In 1999-2000, 11.89 person-years were allocated to the ATIP Directorate. This allocation increased to 23.5 person-years for the 2001-2002 fiscal year.

3. Review Process

There have been a number of measures taken to streamline the reviews in the access process. The ATIP Directorate is continuing discussions to streamline

the process. For example, only two Branch Assistant Deputy Ministers are now involved in the senior management review process.

4. ATI Training and Awareness

The ATIP Directorate is planning to hold regular meetings with ATI liaison officers in the 2003-2004 fiscal year. The revised *Handbook for PWGSC ATIP Liaison Officers and OPI Managers* will be distributed to departmental ATIP liaison staff in early 2003.

5. Third-Party Delays

The department has implemented a number of measures to reduce the number of access requests in a deemed-refusal situation. The letter which is included with the package sent to third parties under section 27 of the Act can be sent back to the ATIP Directorate of PWGSC by facsimile to authorize disclosure of the records subject to the third-party notice.

An ATIP Officer will contact the third party shortly after the notice is transmitted. The purpose of the communication is to confirm receipt of the notification and to explain the third-party notification process under the Act.

VI. Recommendations

The department is to be commended on the quality of the substantial documentation provided to support information in the Review Questionnaire. This indicates that a solid foundation for improvement exists.

There are a number of departments that have found themselves in an F grade, red alert situation, with regard to the new access request to deemed-refusal ratio. Through deliberate commitment, well-planned and executed measures and in timeframes as short as two years, other departments have attained substantial and ideal compliance. With these possibilities in mind, this review recommends the following:

1. **The ATIP Director is directly responsible for ensuring compliance with the *Access to Information Act* and should take a strong leadership role in establishing a culture of compliance throughout PWGSC. Such a role requires the unwavering support and endorsement of the Minister and the Deputy Minister. Senior management support for the development and monitoring of an ATI Improvement Plan is one method of making a commitment to comply with the time requirements of the Act.**

2. **Routine reporting to senior management on planned versus actual time taken to process access requests and the status of measures taken to reduce requests in a deemed-refusal situation should be instituted. The reports will provide senior management, OPIs and the ATIP Directorate with information needed to gauge overall departmental compliance with the Act's and department's time requirements for processing access requests.**

3. **The Delegation Order should be revised to reflect any delegation of decision-making within the ATIP Directorate. The department is encouraged to delegate administrative decisions under the Act to ATIP Team Leaders and Officers and to review whether or not decisions about any exemptions can also be delegated.**

4. **The Minister should direct the ATIP Director, in writing, to exercise the delegation to answer requests within deadlines, whether or not the approval process has been completed.**

5. **The approval process should be reviewed to remove multiple review stages within the process.**

6. **PWGSC should develop an ATI Improvement Plan. The plan should identify the sources of the delays in responding to access requests and include targets, tasks, deliverables, milestones and responsibilities. The Senior Management Committee of the department should monitor the plan.**

7. **The specific reasons for the access requests in a deemed-refusal situation for this fiscal year up to November 30 should be identified and remedial measures developed for incorporation into the ATI Improvement Plan.**

8. **A Training Strategy should be developed for 2003-2004 that includes priorities, PWGSC staff identified as benefiting from new or additional training, number and location of sessions and ATIP responsibilities for delivery of the training.**

9. **PWGSC should set an objective of coming into substantial compliance with the Act's time requirements for 2003-2004 and an ideal compliance objective for 2004-2005.**

10. **ATI training should be mandatory for all managers, including new managers as part of their orientation.**

11. **The use of consultants to provide processing resources for long-term increases in the ATI workload should be reviewed to determine what the best value for money is for staffing.**

12. **The department should develop a Fee Policy in determining when to waive fees under the *Access to Information Act*.**

13. **Responsibilities for access to information should be included in the job description of officers and managers where relevant. Performance contracts should measure to what degree the responsibilities are met.**

BASIS OF REPORT

I. Interview with PWGSC's ATIP Director—January 7, 2003

On January 7, 2003, PWGSC's ATIP Director was interviewed for the purpose of this Report Card.

II. PWGSC—PRE-INTERVIEW SELF-AUDIT QUESTIONNAIRE

Questionnaire for Statistical Analysis Purposes in relation to official requests made under the *Access to Information Act*			
Part A:	**Requests carried over from the prior fiscal period.**	**Apr. 1/01 to Mar. 31/02**	**Apr.1/02 to Nov. 30/02**
1.	Number of requests carried over:	201	159
2.	Requests carried over from the prior fiscal — in a deemed-refusal situation on the first day of the new fiscal:	75	45
Part B:	**New Requests — Exclude requests included in Part A.**	**Apr. 1/01 to Mar. 31/02**	**Apr. 1/02 to Nov. 30/02**
3.	Number of requests received during the fiscal period:	760	684
4.A	How many were processed within the 30-day statutory time limit?	350	254
4.B	How many were processed beyond the 30-day statutory time limit where no extension was claimed?	55	42
4.C	How long after the statutory time limit did it take to respond where no extension was claimed?		
	1-30 days:	47	20
	31-60 days:	7	9
	61-90 days:	1	6
	Over 91 days:	0	7
5.	How many were extended pursuant to section 9?	324	342
6.A	How many were processed within the extended time limit?	129	82
6.B	How many exceeded the extended time limit?	67	80
6.C	How long after the expiry of the extended deadline did it take to respond?		
	1-30 days:	20	38
	31-60 days:	9	29
	61-90 days:	17	10
	Over 91 days:	21	3
7.	As of November 30, 2002, how many requests are in a deemed-refusal situation?		58

Part C: Contributing Factors
8. Use this area to describe any particular aspect about a request or type of request that may impact on the difficulty or time necessary to complete a request:

The Average PWGSC ATI Request:

On average, each request is associated with the retrieval of 315 pages of records and requires consultations with two government departments and two third parties. Each ATIP Officer handles roughly 15 access requests simultaneously.

ATI Consultations from Other Government Departments:

A notable trend is the increase in the number of incoming ATI consultations from other government departments, commensurate with a near doubling of the volume of records to be reviewed. In FY 2000-2001, 169 consultations were received, associated with 6,722 pages of records; in FY 2001-2002, 186 consultations were received, associated with 13,751 pages; and between April 1 and November 30, 2002, 151 consultations were received, associated with 13,080 pages of records.

The ATIP Office must balance the need to respect the legislated timelines of other government departments who are consulting with PWGSC on an increasing number of records at the same time as it strives to respect the timelines associated with its own ATI requests.

Third-Party Notification Process Set Out in Section 28 of the ATI Act:

Refer to section 15(b) of the Questionnaire.

As a common service agency, PWGSC processes a large volume of ATI requests associated with procurement and real estate activities managed on behalf of other government departments. These activities range in complexity from the simple procurement of office supplies to the procurement of crown projects, such as helicopters and jets.

In FY 2001-2002, the ATIP Office conducted 710 third-party consultations. In general, compliance with section 28 of the ATI Act is a logistically and legalistic process that causes delays in meeting timelines. Time is spent:

- Ensuring that each third party is consulted only once;
- Ensuring that only the appropriate documents are sent to each third party;
- Educating third parties on the process in order to avoid unnecessary litigation;
- Following up with third parties to ensure that their rights are respected and that the appropriate information is protected; and
- Keeping requesters informed when problems arise.

Outgoing Consultations with Other Government Departments:

In FY 2001-2002, the ATIP Office conducted 417 consultations in relation to the information it held relating to the business of other government departments.

In general, 60-day time extensions are taken by the PWGSC ATIP Office for the purpose of consulting with other government departments, including consultations relating to cabinet confidences.

Although most consultations are completed with 30 days after the notice has been sent, consultations

with the Privy Council Office frequently require additional time. This is complicated by the fact that PWGSC frequently consults PCO with respect to information held in portions of documents. Since not all cabinet confidences are readily identifiable, several consultations notices may be sent on the same request, and some notices have been be sent late in the process.

Siemens Canada Limited* v. *Canada (Minister of PWGSC) 2001, FCT 1202:

On November 5, 2001, the Federal Court Trial Division ordered that all third-party information obtained by virtue of section 16 of the *Defence Production Act* (DPA) is subject to a mandatory exemption under section 24 of the ATI Act (section 30 of the DPA).

In light of the judicial decision, discussions ensued between the PWGSC ATIP Office and Justice Canada concerning the procedural implications and the new content of third-party notices. As these discussions were conducted over several months, there were significant delays in processing more than 30 DPA-related requests during FY 2001-2002.

Sponsorship Requests:

Since FY 1999-2000, the number of ATI requests associated with sponsorship requests has increased dramatically. Between April 1 and September 1, 2001, 18% of ATI requests received were sponsorship-related. Between April 1 and November 30, 2002, 31% of ATI requests received by PWGSC were sponsorship-related.

As a result, delays were incurred in processing all ATI requests due to the:

- Shear volume of sponsorship requests received in a short period of time;
- Need to establish effective linkages with other sectors within PWGSC and with Communication Canada to respond to the Minister's and department's communication needs and to ensure a consistent approach was taken in the processing of similar ATI requests;
- Need to reassign existing ATI staff and consultants to specialize in the handling of these requests; and the
- Need to hire and train new ATI staff.

These factors significantly impacted the compliance timelines of sponsorship-related requests and, for a short interval, the compliance timelines of all other ATI requests.

III. PWGSC—REVIEW QUESTIONNAIRE (FEBRUARY 2003)

(available from the Office of the Information Commissioner)

EXCERPT FROM DEPUTY MINISTER'S RESPONSE TO STATUS REPORT

"The Minister and I fully support the department's Access to Information program and it is our continuing objective to improve its timeline performance. As you noted, the Access to Information and Privacy (ATIP) Directorate has a solid foundation upon which an improvement plan may be developed over the course of this fiscal year.

Of the thirteen recommendations made by your office, I am pleased to report that we have streamlined our "Interesting" request approval process, have examined the sources of delay within the department and are developing the improvement plan. Further, the ATIP Directorate will be increasing the number of information awareness sessions to be delivered throughout the fiscal year and is developing timeline compliance reports which will be communicated to Branch management on a regular basis.

Please be assured that PWGSC will study and give careful consideration to each of your recommendations when determining the best courses of action required to achieve an improved timeline compliance rate."

Commissaire à l'information du Canada

Information Commissioner of Canada

Rapport annuel du Commissaire à l'information 2002-2003

Rapport annuel du Commissaire à l'information 2002-2003

"L'avenir de la démocratie canadienne dépend de l'ouverture sur les gens, à moins qu'on n'ait de véritables raisons de craindre que cette ouverture ne mette notre société en danger."

Le mythe de la sécurité dans les aéroports canadiens,
Rapport du comité sénatorial permanent
de la défense et de la sécurité,
janvier 2003 à la page 160

Le Commissaire à l'information du Canada
112, rue Kent, 22ième étage
Ottawa ON K1A 1H3

(613) 995-2410
1-800-267-0441 (sans frais)
Télécopieur (613) 947-7294
Appareil de télécommunications pour sourds (613) 992-9190
general@infocom.gc.ca
www.infocom.gc.ca

©Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 2003

No. de cat. IP20-1/2003
ISBN 0-662-67342-5

"La présente Loi a pour objet d'élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale en consacrant le principle du droit du public à leur communication, les exceptions indispensables à ce droit étant précises et limitées et les décisions quant à la communication étant susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif."

Paragraphe 2(1)
Loi sur l'accès à l'information

juin 2003

L'honorable Daniel Hays
Président
Sénat
Ottawa ON K1A 0A4

Monsieur,

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement. Ce rapport couvre la période allant du 1er avril 2002 au 31 mars 2003.

Veuillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.

L'honorable John M. Reid, c.p.

juin 2003

L'honorable Peter Milliken
Président
Chambre des communes
Ottawa ON K1A 0A6

Monsieur,

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement. Ce rapport couvre la période allant du 1er avril 2002 au 31 mars 2003.

Veuillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.

L'honorable John M. Reid, c.p

RAPPORT ANNUEL 2002-2003

Table des matières

MANDAT 9

Chapitre I : VINGT ANS PLUS TARD : OÙ EN EST-ON? .. 11

A. Directives judiciaires 12

I. La justification du secret par le caractère confidentiel des documents du Cabinet 12

- La cause Babcock 13
- La cause Ethyl Canada 15
- La confidentialité des documents du Cabinet pour l'avenir 17

II. La zone de confidentialité des renseignements relatifs aux fonctionnaires 17

- L'affaire de la GRC 18

B. Vie privée et transparence : les données de recensement 20

C. Des causes épineuses (documents confidentiels du Cabinet) 23

- Le Commissaire à l'information dans l'impasse 24
- La vérificatrice générale dans l'impasse ... 26

D. Secret et antiterrorisme 27

E. La réforme de la *Loi sur l'accès à l'information* 28

Chapitre II : LA CRISE DE LA GESTION DE L'INFORMATION 31

A. Résumé 31

B. Des leviers de responsabilisation affaiblis 33

C. Mettons le cap dans la bonne direction 34

D. Les mesures à prendre 42

Chapitre III : ENQUÊTES ET EXAMENS 51

A. Statistiques sur la charge de travail 51
B. La procédure d'enquête démystifiée 57
La procédure informelle 57
Directives pour les enquêtes formelles 58
i) Le rôle de l'avocat 59
ii) Les ordonnances de confidentialité ... 59
iii) Le risque de commentaires négatifs .. 60
C. Normes de qualité de service 60
D. Les retards 64
E. La nouvelle priorité du Commissaire 68
F. Les initiatives du Conseil du Trésor 70

Chapitre IV : RÉSUMÉS DE CAS 73
INDEX DES RÉSUMÉS DE CAS 86

Chapitre V : LA *LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION* ET LES TRIBUNAUX 87

A. Le rôle de la Cour fédérale 87
B. Le Commissaire et les tribunaux 87
I) Affaires réglées 87
II) Affaires en cours 92
a) Le Commissaire en tant que requérant ... 92
b) Le Commissaire en tant qu'intimé 95
c) Le Commissaire en tant qu'intervenant .. 98
C. Décisions de la Cour auxquelles le Commissaire n'est pas partie 101

Chapitre VI : MODIFICATIONS LÉGISLATIVES 125

Chapitre VII : L'ACCÈS À L'INFORMATION AU CANADA ET DANS LE MONDE 129

Chapitre VIII: LES SERVICES INTÉGRÉS 137

Appendice A: La désignation d'organisme d'enquête 139

Appendice B: Fiches de rendement 141

MANDAT

Le Commissaire à l'information est un ombudsman nommé par le Parlement pour instruire les plaintes voulant que le gouvernement ait dénié les droits conférés par la *Loi sur l'accès à l'information* – la législation canadienne en matière d'accès à l'information.

L'adoption de cette loi, en 1983, a donné aux Canadiens le droit légal étendu d'accéder aux renseignements consignés sous quelque forme que ce soit et relevant de la plupart des institutions fédérales.

La Loi accorde à ces institutions 30 jours pour répondre aux demandes de communication. Une prorogation du délai peut être obtenue si les documents à examiner sont nombreux, et s'il faut consulter d'autres organismes ou informer des tiers. Le demandeur doit toutefois être avisé à l'intérieur du premier délai.

Bien entendu, le droit d'accès n'est pas absolu. Il est assujetti à des exceptions précises et limitées qui établissent un équilibre entre, d'une part, l'accès à l'information et, d'autre part, la vie privée, le secret commercial, la sécurité nationale et les communications franches qui sont nécessaires à l'élaboration des politiques.

Les exceptions permettent de soustraire certains documents à la communication, ce qui provoque souvent des différends entre les demandeurs et les ministères. Les demandeurs insatisfaits peuvent s'adresser au Commissaire à l'information, qui instruira leurs plaintes, lorsque ceux-ci soutiennent :

- qu'on leur a refusé les renseignements demandés;
- qu'on leur a demandé trop d'argent pour copier les renseignements;
- que la prorogation par le ministère du délai de 30 jours pour fournir les renseignements n'est pas justifiée;
- que les documents n'ont pas été fournis dans la langue officielle choisie par le demandeur ou que la période requise pour la traduction n'est pas raisonnable;
- que le guide Info Source ou les bulletins périodiques qui sont publiés pour aider le public à utiliser la Loi leur pose des problèmes;
- qu'ils ont éprouvé un autre problème quelconque en ayant recours à la Loi.

Le Commissaire possède de puissants pouvoirs d'enquête. Ces pouvoirs constituent des incitatifs pour que les institutions fédérales respectent la Loi et les droits des demandeurs.

À titre d'ombudsman, le Commissaire ne peut toutefois ordonner qu'une plainte soit résolue d'une façon ou d'une autre. Il doit donc compter sur la persuasion pour résoudre les différends et ne demander l'intervention de la Cour fédérale que s'il estime qu'une personne a été indûment privée de son droit d'accès et qu'on n'a pas pu en arriver à une solution négociée.

CHAPITRE I
VINGT ANS PLUS TARD, OÙ EN EST-ON?

Il y a vingt ans, le 1er juillet 1983, la *Loi sur l'accès à l'information* entrait en vigueur au Canada. De ce jour, les Canadiens ont eu le droit d'avoir accès aux documents détenus par les institutions du gouvernement fédéral (sous réserve de certaines exceptions limitées) et le droit, s'ils se voyaient refuser l'accès à des documents, de faire examiner ces refus, indépendamment du gouvernement, par le Commissaire à l'information et par les tribunaux fédéraux. Deux décennies, cela n'est pas long dans la vie d'un droit légal. Et pourtant, durant sa courte vie, la capacité de la *Loi sur l'accès à l'information* à surmonter les obstacles à la transparence (qu'oppose une culture du secret profondément enracinée dans la structure gouvernementale), a été mise à l'épreuve encore et encore. La Loi a su relever le défi et elle a fait la preuve de sa capacité à régler les problèmes associés aux délais et frais excessifs et aux demandes d'exemption. Compte tenu des cas de falsification, dissimulation et destruction de documents, le Parlement a modifié la loi sur l'accès pour permettre de régler ces problèmes également. Le fait de s'adonner à ces activités ou de les conseiller est désormais considéré comme une infraction passible d'une peine d'emprisonnement maximale de deux ans ou d'une amende ne dépassant pas 10 000 dollars ou des deux.

Jusqu'à la présente période de déclaration, quatre grands obstacles seulement s'opposent toujours au droit d'accès. Trois d'entre eux sont issus du point de vue du gouvernement selon lequel 1) la Loi donne au gouvernement le droit et l'obligation échappant au contrôle judiciaire d'exclure du droit d'accès toute information qu'il juge être un « document confidentiel du Cabinet », 2) la Loi limite le droit d'accès public par une zone largement définie de protection des renseignements concernant les fonctionnaires, 3) la Loi ne s'applique pas aux documents conservés dans les bureaux des ministres ou du Premier ministre. Le quatrième obstacle est issu de la crise de la gestion de l'information au gouvernement.

Cette année, les deux premiers de ces obstacles à l'accès public ont été levés par la Cour suprême du Canada et par la Cour d'appel fédérale dans trois décisions unanimes. La Cour suprême du Canada a conclu que les décisions du gouvernement, lorsqu'il décide de refuser l'accès à des documents en invoquant le fait qu'il s'agit de documents confidentiels du Cabinet, peuvent faire l'objet d'un contrôle judiciaire par des tribunaux ou par des organismes comme le Commissariat à l'information.

De son côté, la Cour d'appel fédérale a ordonné au gouvernement de réduire la zone de secret entourant les documents confidentiels du Cabinet. La Cour a ordonné au greffier du Conseil privé de commencer à respecter la volonté du Parlement (telle qu'elle est formulée dans la *Loi sur l'accès à l'information*) en divulguant les

documents, ou les parties de documents destinés à présenter des problèmes, des analyses et des solutions au Cabinet pour qu'il prenne des décisions.

C'est aussi cette année que la Cour suprême du Canada a conclu que la confidentialité associée aux renseignements concernant les fonctionnaires est bien moindre que ce que le gouvernement a voulu faire croire. Elle a rappelé au gouvernement que la responsabilisation est une valeur dont il y a lieu de tenir compte dans la délimitation de la confidentialité de ces renseignements.

Dans toutes ces décisions, nos tribunaux supérieurs ont bel et bien rappelé que l'objet de la *Loi sur l'accès à l'information* est de responsabiliser le gouvernement et de limiter sa capacité à opposer la nécessité du secret à l'examen public.

Ces trois décisions (analysées plus loin) sont autant de cadeaux très significatifs pour les vingt ans de la *Loi sur l'accès à l'information*. Elles sont le bouquet de cette année de déclaration.

Il faut cependant rappeler qu'il reste encore à régler la question du secret des documents conservés dans les bureaux des ministres et du Premier ministre. Le Commissariat à l'information continue de faire enquête à ce sujet, et la question fait l'objet de demandes du gouvernement auprès de la Section de première instance de la Cour fédérale. Il reste encore également à régler les graves lacunes de la gestion de l'information au gouvernement. Nous analyserons cette question plus en détail au chapitre II (pages 31 à 49).

Durant la courte vie de cette Loi, elle a su faire la preuve de sa capacité à surmonter les modes de résistance inventés par les gouvernements. En un mot comme en cent, on voit bien, rétrospectivement, que le Parlement a fait preuve d'une prescience remarquable en adoptant cette loi, qui, non seulement formule avec soin les circonstances limitées et précises dans lesquelles le secret est autorisé, mais exprime clairement sont objet pour guider les ministres, les commissaires à l'information et les tribunaux lorsqu'ils sont appelés à déterminer si tel ou tel document remplit les stricts critères de la Loi en matière de secret.

La bureaucratie nourrit cependant une profonde nostalgie à l'égard d'une époque où les fonctionnaires contrôlaient l'information et l'interprétation du message. Les fonctionnaires n'ont pas renoncé à leur lutte pour affaiblir la Loi, mais ils se sont progressivement rendus compte que la révision de la Loi était la seule stratégie efficace qui leur restait. Cette stratégie est en cours, et c'est ce qui a incité le Commissaire à l'information, cette année, à présenter un rapport spécial au Parlement pour l'alerter et le sensibiliser au danger que représente le projet gouvernemental de révision de la *Loi sur l'accès à l'information*. Nous analysons cette question aux pages 28 à 30.

A. DIRECTIVES JUDICIAIRES

1) La justification du secret par le caractère confidentiel des documents du Cabinet

Dans les dernières journées d'audience du Comité, avant que la *Loi sur l'accès à l'information* soit soumise au vote final du Parlement, le gouvernement libéral de l'heure, dirigé par Pierre E. Trudeau, a apporté deux modifications

au projet de loi. Premièrement, le gouvernement supprimait la disposition créant une exemption pouvant faire l'objet d'un contrôle judiciaire pour les documents confidentiels du Cabinet pour y substituer un article prévoyant que la Loi ne s'appliquait pas à ces documents. Deuxièmement, le gouvernement modifiait les articles de la Loi concernant le pouvoir du Commissaire à l'information et des tribunaux d'examiner ces documents. Ces modifications ont supprimé le pouvoir du Commissaire à l'information et des tribunaux d'examiner les documents confidentiels du Cabinet dans le cadre de l'examen des refus d'accès. Les nouvelles dispositions limitaient leur pouvoir d'examen aux seuls documents auxquels la Loi s'appliquait.

Au même moment, le gouvernement modifiait la *Loi sur la preuve au Canada* pour instaurer un mécanisme par lequel le gouvernement pouvait invoquer la confidentialité des documents du Cabinet devant n'importe quel tribunal ou organisme habilité à ordonner la production de documents. Le mécanisme prévu dans la *Loi sur la preuve au Canada* était un certificat délivré par un ministre de l'État ou par le greffier du Conseil privé, lequel certificat, une fois délivré, empêchait le tribunal ou l'organisme en question d'examiner l'information protégée par le certificat ou d'en ordonner la production.

Lorsque les projets de loi comportant ces modifications ont été adoptés en 1983, le gouvernement a décidé qu'il était dans l'obligation d'invoquer le caractère confidentiel des documents du Cabinet à chaque fois que la question se poserait. Il a par ailleurs décidé que lorsqu'un ministre ou le greffier du Conseil privé déciderait d'invoquer le caractère confidentiel des documents du Cabinet, cette décision ne serait pas assujettie au contrôle judiciaire d'un tribunal ou du Commissaire à l'information. Depuis 1983, les gouvernements estiment qu'ils n'ont pas d'autre choix, sur le plan juridique, que d'accepter la décision du fonctionnaire affirmant que les documents en questions ont qualité de documents confidentiels du Cabinet. Il faut reconnaître que les tribunaux ont, dans certaines causes, étayé cette large interprétation du gouvernement au sujet de son pouvoir illimité d'invoquer le caractère confidentiel des documents du Cabinet.

La cause Babcock

L'interprétation du gouvernement a été soumise à l'examen de la Cour suprême du Canada au cours de la présente année de déclaration dans une cause où un groupe d'avocats de la Couronne en litige avec le gouvernement alléguaient que les avocats de Vancouver devraient être rémunérés de la même façon que ceux de Toronto. Durant les étapes préalables au procès, le gouvernement a communiqué certains documents aux avocats de Vancouver, mais, lorsque l'affaire a été portée devant le tribunal, le gouvernement a délivré un certificat en vertu de l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada* pour déclarer que les documents divulgués antérieurement étaient des documents confidentiels du Cabinet et que, par conséquent, ils ne pouvaient être invoqués par la partie adverse ni examinés par le tribunal. Lorsque les avocats de Vancouver ont contesté la validité du certificat en l'occurrence, le gouvernement a adopté sa position classique : la

décision d'invoquer le caractère confidentiel des documents du Cabinet était obligatoire et ne pouvait faire l'objet d'un contrôle judiciaire. Le Commissaire à l'information est intervenu dans cette cause parce que l'article 69 de la *Loi sur l'accès à l'information* reflète l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada*. Le Commissaire a déclaré que le gouvernement n'était nullement tenu, sur le plan juridique, d'invoquer le caractère confidentiel des documents du Cabinet.

Dans sa décision, la Cour suprême du Canada s'est rangée à l'opinion du Commissaire et a conclu que les tribunaux et d'autres organismes ayant le pouvoir d'ordonner la production de documents avaient le pouvoir de procéder à un contrôle judiciaire de la validité de la décision du gouvernement en la matière. La seule limitation que la Cour suprême a acceptée est que le tribunal ou l'organisme chargé du contrôle judiciaire d'une décision du gouvernement à cet égard ne puisse pas examiner les documents en question. La Cour a également statué que le pouvoir du gouvernement d'invoquer le caractère confidentiel des documents du Cabinet a aussi ses limites.

La juge en chef McLachlin a reconnu, au nom de la Cour, que « la confidentialité des délibérations du Cabinet est essentielle au bon gouvernement », mais elle a poursuivi en énumérant d'autres principes, tout aussi importants, de notre société, par exemple le droit d'obtenir justice auprès des tribunaux, la primauté du droit, la responsabilité de l'exécutif et le fait que les décisions des fonctionnaires doivent découler d'un pouvoir légal clairement formulé et correctement exercé.

Selon la Cour suprême, le mécanisme prévu par le Parlement pour l'exercice correct du pouvoir d'invoquer le caractère confidentiel des documents du Cabinet est la procédure d'attestation énoncée à l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada*. Selon la Cour, quatre critères déterminent la validité d'une attestation :

> « (...) Le greffier doit donc répondre à deux questions avant de délivrer une attestation : Premièrement, s'agit-il d'un renseignement confidentiel au sens des paragraphes 39(1) et (2)? Deuxièmement, s'agit-il de renseignements que le gouvernement doit protéger compte tenu des intérêts opposés voulant, d'une part, qu'ils soient divulgués et, d'autre part, que la confidentialité soit préservée? C'est uniquement dans les cas où le greffier ou le ministre répondent à ces deux questions par l'affirmative et où ils attestent que les renseignements sont confidentiels que les protections prévues au paragraphe 39(1) entrent en jeu. Plus particulièrement, la disposition selon laquelle « le tribunal, l'organisme ou la personne [. . .] sont tenus [de] refuser la divulgation [d'un renseignement], sans l'examiner ni tenir d'audition à son sujet » s'applique uniquement lorsqu'il existe une attestation valide. » (Babcock, paragraphe 22)

> « Une troisième condition procède du principe général applicable à tous les actes du gouvernement, selon lequel le pouvoir en cause doit découler de la loi et son exercice doit avoir pour objet véritable de protéger les renseignements confidentiels du Cabinet dans le plus grand intérêt du public. Le rôle que la Loi attribue au greffier consiste exclusivement à protéger les renseignements

confidentiels du Cabinet. Elle ne lui permet pas d'entraver les enquêtes publiques ni d'obtenir des avantages tactiques dans un litige. » (Babcock, paragraphe 25)

« Une quatrième condition essentielle à la validité de l'attestation tient au fait que l'art. 39 s'applique à la divulgation des documents. Lorsqu'un document a déjà été divulgué, l'article 39 cesse de s'y appliquer. » (Babcock, paragraphe 26)

La Cour s'est également interrogée sur ce que le greffier ou un ministre doit communiquer pour faire la preuve que le premier critère est rempli. À cet égard, la juge en chef McLachlin a déclaré ce qui suit :

« (…) le premier élément de la décision du greffier commande que son attestation établisse que les renseignements sont visés par la Loi. Cela signifie que le greffier ou le ministre ont l'obligation de donner des renseignements une description suffisante pour établir à la face même de l'attestation qu'il s'agit de renseignements confidentiels du Cabinet et qu'ils appartiennent aux catégories prévues au paragraphe 39(2) ou à une catégorie analogue (…). Il suffira généralement à cet égard de fournir une description semblable à celle que les règles de pratique imposent en matière civile dans les demandes visant à protéger le secret professionnel de l'avocat. La date, le titre, l'auteur et le destinataire du document dans lequel se trouvent les renseignements devraient normalement être divulgués. Si des préoccupations touchant à la confidentialité empêchent la divulgation de l'un quelconque de ces indices préliminaires d'identification, ce sera au gouvernement d'en faire la preuve en cas de contestation. » (Babcock, paragraphe 28)

La Cour suprême a donc très clairement démontré que la validité d'un certificat délivré en vertu de l'article 39 peut être contestée au motif que les quatre critères ci-dessus n'ont pas été respectés. Ces quatre critères supposent l'application et l'interprétation de la loi et l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire. Selon la Cour suprême, « (l)a partie qui conteste la décision peut présenter une preuve des «motifs irréguliers qui auraient présidé à la délivrance de l'attestation (…) ou présenter une autre preuve à l'appui de son allégation de délivrance irrégulière. » (Babcock, paragraphe 39)

La cause Ethyl Canada

La première application de la décision Babcock à une cause portée devant les tribunaux en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* est la cause *Canada (Commissaire à l'information)* c. *Canada (Ministre de l'environnement)*. Rappelons pour mémoire que la cause a commencé par une demande d'accès adressée par Ethyl Canada à Environnement Canada pour obtenir des documents ayant trait la décision du gouvernement, en 1995, d'introduire un projet de loi interdisant le commerce interprovincial et l'importation d'un additif de l'essence du nom de MMT. Ethyl Canada demandait l'accès à des :

« documents de travail destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques à l'examen du Conseil concernant le méthylcyclopentadiényl manganèse tricarbonyle (MMT) ».

La formulation de la demande était importante, car les demandeurs y employaient précisément les termes d'une disposition de la *Loi sur l'accès à l'information* qui limite la capacité du

gouvernement à invoquer le caractère confidentiel des documents du Cabinet. Une fois que les décisions du Cabinet sont rendues publiques, les « documents de travail destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques à l'examen du Conseil (...) » ne sont plus, ainsi que le prévoit l'alinéa 69(3)b) de la Loi, exclus du droit d'accès.

Malgré la formulation de la demande et celle, très précise, de la Loi, le gouvernement a refusé de communiquer les renseignements demandés, faisant valoir que les « documents de travail » n'étaient plus, depuis 1984, des documents destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques au Cabinet. Le greffier du Conseil privé a attesté que tous les autres documents contenant ce genre de renseignements au sujet du MMT étaient des documents confidentiels du Cabinet.

Le Commissaire à l'information, après avoir fait enquête sur l'historique du système des documents de travail du Cabinet et sur la raison pour laquelle des documents de travail avaient été abandonnés comme tels dès l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'accès à l'information*, a conclu que le greffier du Conseil privé n'était pas habilité à refuser la communication de documents destinés à présenter des problèmes, des analyses et des options politiques relativement à l'interdiction du MMT. Le gouvernement étant en désaccord, l'affaire a été portée devant la Section de première instance de la Cour fédérale, qui s'est rangée à l'avis du Commissaire à l'information et a ordonné au greffier du Conseil privé de communiquer l'information. Le gouvernement a fait appel, et, cette année, la Cour d'appel fédérale a rejeté cet appel.

Le juge Noel de la Cour d'appel a rejeté la prétention du gouvernement comme quoi les tribunaux ne peuvent pas procéder à un contrôle judiciaire des décisions prises par le gouvernement en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la preuve au Canada* pour protéger la confidentialité des documents du Cabinet. La Cour a déclaré ce qui suit : « Le jugement qui a été prononcé dans l'affaire Babcock dit clairement que les tribunaux peuvent examiner des décisions qui « [ne relèvent pas] d'un pouvoir clairement conféré par la loi et exercé de façon régulière » et qu'ils peuvent tenir compte de « l'ensemble de la preuve » pour décider si le pouvoir prévu par la loi a été régulièrement exercé. » (Ethyl Canada, paragraphe 20)

Par ailleurs, la Cour a conclu que « l'ensemble de la preuve » révélée au cours de l'enquête du Commissaire à l'information étayait le point de vue selon lequel des « documents de travail » peuvent se trouver ailleurs dans le système des documents du Cabinet, qu'ils soient intégrés ou annexés à d'autres documents comme des mémoires au Cabinet ou des notes d'information à l'intention de ministres.

La Cour d'appel a donc ordonné au greffier du Conseil privé de réexaminer les documents refusés pour déterminer ce qui suit :

"a) s'il existe dans les documents ou avec les documents un ensemble de mots destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques à l'examen du Conseil et dont le prélèvement, conformément à l'article 25 de la Loi

sur l'accès, ne pose pas de problèmes sérieux;

b) le greffier du Bureau du Conseil privé constate l'existence de pareil ensemble de mots, il est ordonné que cet ensemble soit extrait du document et communiqué à la demanderesse sous réserve de toute exemption revendiquée par le responsable de l'institution fédérale. (Ethyl Canada, paragraphe 27)

La confidentialité des documents du Cabinet pour l'avenir

Les décisions de la Cour suprême du Canada dans l'affaire Babcock et de la Cour d'appel fédérale dans l'affaire Ethyl vont jouer un rôle considérable dans la réduction de la zone de secret du Cabinet. On espère par exemple que, désormais, une fois que les décisions du Cabinet seront rendues publiques, une grande partie de l'information connexe sera divulguée, notamment le dossier de la décision, les renvois à la décision et son contenu dans d'autres documents et les parties des documents du Cabinet comportant l'explication du contexte, l'analyse des problèmes et la description des options politiques. Désormais, les gouvernements devront exercer leur pouvoir d'invoquer le caractère confidentiel des documents du Cabinet en toute bonne foi et de façon à servir l'intérêt public et à promouvoir la responsabilisation.

Mais il faudra peut-être un certain temps--et quelques pressions de la part du Commissaire à l'information et les tribunaux--avant que les gouvernements alignent les pratiques du Cabinet sur les exigences de la loi et les directives judiciaires formulées cette année. Nous donnons des exemples de la lenteur du gouvernement à affronter la nouvelle réalité post-Babcock aux pages 23 à 27.

2) La zone de confidentialité des renseignements relatifs aux fonctionnaires

La *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* sont des lois connexes. Elles ont été adoptées en même temps par le Parlement, leurs dispositions se renvoient les unes aux autres, et les commissariats à l'information et à la protection de la vie privée font partie d'un même ministère. Les deux lois comportent des dispositions exigeant que les renseignements relatifs à des personnes identifiables--ce que l'on appelle les « renseignements personnels »--soient protégés et les deux comportent des dispositions concernant la divulgation de renseignements personnels.

Il est rare que le droit de savoir du public entre vraiment en conflit avec le droit à la vie privée. Il arrive que conflit se produise lorsqu'il est question de renseignements sur des accusés, des détenus demandant une liberté conditionnelle ou des détenus évadés. Dans ce cas, la sécurité du public et la responsabilité des autorités l'emportent sur le droit à la vie privée. Mais, en général, les tensions entre transparence et vie privée ont trait aux renseignements relatifs aux fonctionnaires.

C'est la *Loi sur la protection des renseignements personnels* qui définit ce qu'il convient d'entendre par « renseignements personnels », et, dans cette définition, le Parlement s'est efforcé de clarifier le fait que certains renseignements relatifs à des personnes identifiables qui sont des fonctionnaires ne sont pas protégés. L'alinéa 3j) de la *Loi sur la protection des*

renseignements personnel dispose que l'exemption au droit à la vie privée prévue dans la *Loi sur l'accès à l'information* (article 19) ne peut être invoquée dans le cas suivant :

> « ... il demeure entendu que, pour l'application des articles 7, 8 et 26, et de l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information*, les renseignements personnels ne comprennent pas les renseignements concernant : j) un cadre ou employé, actuel ou ancien, d'une institution fédérale et portant sur son poste ou ses fonctions (...). »

Le gouvernement a toujours interprété cette disposition de façon étroite pour donner aux fonctionnaires le maximum de protection. Certains, parmi la population, se sont indignés de ce qui s'en est suivi de manquement à la responsabilité et à la transparence. Il est si difficile de trouver un équilibre entre la protection de la vie privée des fonctionnaires et l'obligation redditionnelle que le gouvernement a envers la population que la question a été portée devant la Cour suprême du Canada à deux reprises durant la courte vie des deux Lois, notamment au cours de la présente année de déclaration.

Dans les deux cas, la Cour suprême du Canada a ordonné au gouvernement de divulguer l'information relative aux fonctionnaires en question. Dans le premier cas *Dagg* c. *Canada (Ministre des Finances)*, il s'agissait des noms apparaissant sur le registre du ministère des Finances où sont inscrits les employés qui entrent à l'administration centrale du ministère en dehors des heures ouvrables. Dans le second cas, réglé au cours de la présente année de déclaration *Canada (Commissaire à l'information)* c. *Canada (Commissaire à la GRC et Commissaire à la protection de la vie privée)*, il s'agissait d'une liste des affectations antérieures de plusieurs agents de la GRC. Voici les détails de la décision de la Cour suprême de cette année.

L'affaire de la GRC

L'histoire commence par la rencontre d'un citoyen et de cinq agents de la GRC. S'estimant lésé, le citoyen avait demandé à la GRC si ces agents avaient déjà fait l'objet de plaintes. La GRC lui avait répondu que, si plaintes il y avait eu, elles auraient été adressées au détachement où ces agents servaient ou avaient servi. Mais la Gendarmerie avait refusé de communiquer au citoyen la liste des affectations antérieures de ces agents, invoquant la protection de leur vie privée. Le citoyen s'était donc adressé au Commissaire à l'information.

Au cours de l'enquête du Commissaire à l'information, le Commissaire de la GRC a décidé de communiquer les affectations actuelles de quatre des agents et la dernière affectation du cinquième, désormais à la retraite. Le reste demeurerait secret. Le Commissaire à l'information a conclu que les renseignements non communiqués avaient trait aux postes et aux fonctions des agents de la GRC et que, à ce titre, ils ne pouvaient être interdits de divulgation au motif de la protection de la vie privée.

Le litige a d'abord été porté devant la Section de première instance de la Cour fédérale. Le Commissaire de la GRC y a fait valoir que l'alinéa 3j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* devrait être interprété de façon étroite. Selon lui, seuls les renseignements relatifs au poste ou aux fonctions « actuels » d'un fonctionnaire devraient échapper à la protection de la loi. Le juge Cullen s'est dit d'accord avec ce point de vue.

Il a conclu que, si l'alinéa 3j) devait avoir valeur rétrospective, « il ne resterait que peu de matières privées et peu de sens à la protection des antécédents professionnels. » (paragraphe 24)

Le Commissaire à l'information a fait appel de la décision de la Section de première instance. Le juge Létourneau a, au nom du tribunal, infirmé le point de vue du juge de première instance selon lequel l'alinéa 3j) ne saurait avoir d'application rétrospective. Il s'est cependant inquiété de la possibilité de révéler toutes les affectations antérieures. Il a donc concocté un compromis judiciaire en concluant : « (...) une demande se rapportant au poste d'un individu désigné, et en particulier aux postes que celui-ci a occupés par le passé, doit préciser la période, l'étendue et le lieu du poste en cause. On ne saurait chercher à l'aveuglette à connaître tous les postes ou les nombreux postes qu'un individu a occupés (...) au sein du gouvernement au cours de sa période d'emploi (...). » Le juge Létourneau a donc conclu que la demande d'accès avait trait aux antécédents professionnels et non à des renseignements concernant un poste actuel ou antérieur précis et il a rejeté la demande.

Le Commissaire à l'information a ensuite demandé et obtenu le droit de faire appel devant la Cour suprême du Canada.

La décision unanime de la Cour suprême du Canada a été rédigée par le juge Gonthier, qui s'est opposé à la tentative de la Section de première instance pour donner à l'alinéa 3j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* une interprétation étroite en limitant son application aux postes actuels. Il a estimé que ce genre d'interprétation ne tenait pas compte de l'obligation des fonctionnaires, dans une démocratie, de rendre des comptes à la population. Voici l'opinion du juge Gonthier :

> « L'alinéa 3j) a pour objet de garantir que l'État et ses représentants répondront de leurs actes devant l'ensemble de la population. Compte tenu de l'absence de toute indication selon laquelle le législateur avait l'intention d'inclure pareille restriction dans la loi, le fait qu'un fonctionnaire a reçu une promotion ou a pris sa retraite ne devrait pas avoir d'incidence sur l'étendue de son obligation de rendre compte de sa conduite passée. » (paragraphe 29)

Par ailleurs, la Cour suprême a formulé l'avis suivant concernant le compromis imaginé par la Cour d'appel : « cette interprétation est inutilement restrictive et n'est pas fondée en droit » (paragraphe 32). Ce compromis invitait à trop de subjectivité dans l'évaluation des demandes d'information sur des fonctionnaires. Par exemple, si le gouvernement estimait qu'une demande est une « recherche à l'aveuglette » dans les antécédents d'un fonctionnaire, il pourrait refuser de communiquer l'information. La Cour suprême a rejeté cette perspective :

> « Le raisonnement de la Cour d'appel ne reconnaît pas que c'est la nature des renseignements mêmes qui est pertinente, et non l'objet ou la nature de la demande. » (paragraphe 32)

Le juge Gonthier a de nouveau mis l'accent sur le fait que la limitation de la zone de confidentialité des renseignements relatifs aux fonctionnaires avait pour objet la transparence gouvernementale et qu'il

n'appartient pas au gouvernement de déterminer si des demandes de renseignements servent ou non cet objet. À cet égard, il a déclaré :

> « (…) le commissaire de la GRC n'est pas autorisé à refuser de communiquer des renseignements parce que leur divulgation, en l'occurrence, ne favorisera en rien l'exécution de l'obligation de rendre compte; la *Loi sur l'accès à l'information* accorde à tout membre du public un accès égal à ces renseignements parce que la possibilité d'en obtenir la communication est considérée nécessaire en règle générale pour obliger l'État à rendre compte de ses actes et permettre aux citoyens de participer davantage aux processus décisionnels. » (paragraphe 32)

Conscient que la question de l'alinéa 3j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* avait déjà été portée devant la Cour suprême dans l'affaire Dagg, le juge Gonthier s'est donné la peine de donner des instructions précises sur les types de renseignements qui ont trait aux postes et aux fonctions et sur ceux qui n'y ont pas trait. Il a tout d'abord rejeté le critère proposé par le Commissaire à l'information, qui suggérait de communiquer les données objectives et factuelles relatives aux postes et aux fonctions et de protéger les données subjectives et évaluatives. Le juge Gonthier a clairement expliqué que toute information ayant trait aux postes ou aux fonctions d'un fonctionnaire doit être communiquée. Plus tard, le juge Gonthier a déclaré que ces renseignements sont assujettis à l'alinéa 3(j) s'ils « donnent plutôt des renseignements pertinents pour comprendre les fonctions qu'ils exercent » ou s'ils « permettent de mieux saisir les attributs généraux du poste et des fonctions ». (paragraphe 39)

À titre d'exemple, le juge Gonthier a cité les motifs du juge LaForest dans Dagg :

> « En général, les renseignements concernant le poste, les fonctions ou les attributions d'une personne sont du genre de ceux qu'on trouve dans la description de travail. Ils comprennent les conditions liées au poste, dont les qualités requises, les attributions, les responsabilités, les heures de travail et l'échelle de traitement. »

Par contre, il a évoqué la décision du juge Jerome dans *Commissaire à l'information* c. *Solliciteur général* [1988] 3 C.F. S51 (Section de première instance) pour donner des exemples de renseignements sur des fonctionnaires qui ne sont pas assujettis à l'alinéa 3j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* :

> « (…) certaines opinions exprimées au sujet de la formation, de la personnalité, de l'expérience ou de la compétence de certains employés (…). Ces renseignements ne sont pas liés directement au poste de l'individu, mais touchent plutôt la compétence et les caractéristiques de l'employé. » (paragraphe 38, GRC)

Appliquant ces principes, la Cour suprême a ordonné au Commissaire de la GRC de communiquer la liste des affectations antérieures des cinq agents de la Gendarmerie.

B. Vie privée et transparence : les données de recensement

Au cours de la présente année de déclaration, un autre litige entre vie privée et transparence a attiré l'attention. Statistique Canada empêche systématiquement les

généalogistes et les historiens d'avoir accès aux données de recensement individuelles, même parmi les plus anciennes. Le souci légitime du statisticien en chef de protéger la confidentialité de ces données a toujours été fondé sur le désir de conserver la confiance de la population et, par conséquent, d'obtenir sa collaboration au cours des recensements.

Par ailleurs, ce refus catégorique allait contre les dispositions du *Règlement sur la protection des renseignements personnels*, qui prévoit un système moins strict pour les données de recensement.

Le *Règlement sur la protection des renseignements personnels* (article 6) dispose que les données de recensement chronologiques transférées aux Archives nationales deviennent accessibles aux chercheurs au terme d'une période de 92 ans après le recensement en question. Beaucoup de chercheurs se sont sentis lésés par le refus du statisticien en chef de transférer les données de recensement aux Archives nationales, qui leur interdisait de ce fait l'accès prévu par le *Règlement*.

Plusieurs chercheurs ont donc adressé à Statistique Canada des demandes d'accès aux données du recensement de 1906 en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Devant le refus opposé par Statistique Canada, quelque 29 plaintes furent déposées auprès du Commissaire à l'information. Parallèlement, l'un des chercheurs intentait une action en justice devant la Cour fédérale pour contester la décision du statisticien en chef de ne pas transférer les données du recensement de 1906 aux Archives nationales.

Le Commissaire à l'information a terminé son enquête en concluant que Statistique Canada était légalement tenu de transférer les données du recensement de 1906 aux Archives nationales. Il a également conclu que le non-respect de cette obligation légale n'était pas un motif valable pour refuser l'accès à ces données. Le Commissaire a donc recommandé la divulgation des données du recensement de 1906 aux chercheurs qui les demandaient aux mêmes conditions que si elles avaient été transférées aux Archives.

Le statisticien en chef a refusé de se plier à cette recommandation, et, nanti du consentement des requérants, le Commissaire à l'information s'est préparé à demander un contrôle judiciaire à la Cour fédérale et obtenir une ordonnance de divulgation. Le jour même où la demande de contrôle judiciaire a été déposée à la Cour fédérale (littéralement : les documents initiaux se trouvaient au greffe du tribunal), le ministre responsable de Statistique Canada (le ministre de l'Industrie) annonçait que les données du recensement de 1906 avaient été transférées aux Archives nationales et qu'elles étaient accessibles au public par voie électronique.

Le ministre a également annoncé qu'il introduirait un projet de loi au Parlement pour demander la modification de la *Loi sur la statistique* concernant le régime d'accès aux données des recensements postérieurs à 1906, présents et à venir. Cette initiative gouvernementale renvoie, d'une part, à l'idée que les données de recensement sont une ressource nationale dont les chercheurs ne doivent pas être privés, et, d'autre part, au sentiment que la période de fermeture de 92 ans prévue par le

Règlement sur la protection des renseignements personnels ne protège pas suffisamment la vie privée pour inciter les Canadiens à collaborer entièrement aux futurs recensements.

Le nouveau régime a été proposé cette année au Sénat sous la forme du projet de loi S-13. Voici ce qu'il en est :

Pour les recensements de 1910 à aujourd'hui :

1) L'accès public sera autorisé au bout de 112 ans.

2) Les chercheurs qualifiés y auront accès au bout de 92 ans (sous réserve d'un engagement à ne pas divulguer de renseignements personnels avant l'échéance de la période de 112 ans).

Pour les recensements ultérieurs :

1) L'accès public sera autorisé au bout de 92 ans, mais seulement si la personne qui a fourni les données y consent.

2) Le secret sera conservé indéfiniment si le consentement n'est pas obtenu.

Comme on pouvait s'y attendre, ce compromis est très controversé, notamment en ce qui a trait aux conditions d'accès aux données des recensements ultérieurs. Le Commissaire à l'information est d'avis que le compromis proposé par le projet de loi S-13 comporte de graves lacunes.

Selon la loi actuelle, les données des recensements de 1911 et de 1916 sont accessibles à tous, conformément à l'article 6 du *Règlement sur la protection des renseignements personnels*, 92 ans après la date du recensement. Il n'y a aucune raison de limiter cet accès aujourd'hui, ni de traiter ces données différemment de celles du recensement de 1906. Rien n'indique qu'on ait promis aux Canadiens de prolonger la période de secret applicable à ces renseignements.

Pour l'avenir, rien ne justifie le fait de permettre aux Canadiens de jeter un voile de secret éternel sur les données de recensement, simplement en refusant leur divulgation au terme de la période de 92 ans. Cet élargissement de la zone de secret serait un fait sans précédent. Aussi séduisante que puisse sembler la notion de consentement initial, d'autres renseignements personnels conservés par le gouvernement (même les plus confidentiels, par exemple ceux qui ont trait aux antécédents médicaux, psychiatriques ou criminels) ne peuvent être tenus secrets que 20 ans après le décès de l'intéressé. Par ailleurs, la disposition relative au consentement donnera lieu à une base de données gravement détériorée pour les chercheurs. Lorsque ce genre de loi a été adopté en Australie, près de la moitié des répondants ont refusé la divulgation ultérieure de leurs renseignements.

Cette notion de consentement est le moyen le plus sûr de détériorer gravement la base statistique des recensements comme instrument de recherche. Il faut rappeler que rien n'indique qu'un régime d'accès aux données au terme d'une période de 92 ans ne compromettrait de quelque façon le taux de participation volontaire aux recensements ultérieurs. Les Britanniques prévoient l'accès aux données au bout de 100 ans, les Américains, au bout de 72 ans : ni les uns ni les autres n'ont de problèmes de participation.

Le Commissaire à l'information a donc invité instamment le Parlement à

abandonner la disposition relative au consentement. Si, comme le propose le projet de loi S-13, une période de secret de 112 ans semble convenir, elle devrait s'appliquer aux recensements à venir. Ce délai est conforme à la disposition de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* qui prévoit que le secret n'est applicable que pendant 20 ans après le décès de l'intéressé.

C. Des causes épineuses (documents confidentiels du Cabinet)

Les instructions très claires formulées par la Cour suprême dans Babcock ont des répercussions directes pour les demandeurs d'accès et pour le Commissaire à l'information au cours de ses enquêtes. Cinq groupes de plaintes ont été suspendus en attendant les décisions Babcock et Ethyl. Ce sont les suivantes :

1) Les plaintes où le Commissaire n'a pas suffisamment d'information pour faire clairement la preuve que les documents non divulgués sont effectivement des documents confidentiels du Cabinet.

2) Les plaintes où les conditions de prélèvement de l'information prévues par la *Loi sur l'accès à l'information* (article 25) n'ont peut-être pas été correctement appliquées à la divulgation de documents destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques au Cabinet pour qu'il puisse prendre des décisions (renseignements assujettis au droit d'accès aux termes de l'alinéa 69(3)b) : voir Ethyl Canada).

3) Les cas où le contenu des documents non divulgués a peut-être déjà été rendu public par ailleurs.

4) Les cas où il n'y a pas eu exercice d'un pouvoir discrétionnaire, comme le supposait Babcock concernant la question de savoir si la nécessité du secret l'emporte sur l'intérêt public dans les demandes de renseignements légitimes.

5) Les cas où les dispositions de l'article 69 ont peut-être été interprétées abusivement pour empêcher la divulgation de renseignements qui ne révélaient rien des délibérations du Cabinet, par exemple :

    1) le fait qu'un ministre ait écrit à un autre au sujet d'une certaine question;

    2) le fait qu'un ministre en ait rencontré un autre ou ait rencontré le Premier ministre tel jour, à telle heure, à tel endroit;

    3) le fait que le Cabinet se soit réuni tel jour, à telle heure, à tel endroit.

Le règlement de ces cinq groupes de problèmes progresse. Eu égard au premier groupe, le Bureau du Conseil privé a proposé une période d'essai de six mois au cours de laquelle il fournirait au Commissaire à l'information les mêmes détails descriptifs sur les documents confidentiels du Cabinet non divulgués en vertu de l'article 69 de la *Loi sur l'accès à l'information* dont Babcock exige la divulgation en vertu d'un certificat obtenu en vertu de l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada*. Eu égard au deuxième groupe, le gouvernement a décidé de ne pas

faire appel de la décision Ethyl Canada, et il procédera donc au prélèvement et à la divulgation de documents destinés à présenter des problèmes, des analyses et des solutions politiques au Cabinet.

Eu égard aux troisième, quatrième et cinquième groupes, des entretiens sont en cours entre le Commissariat à l'information et le Bureau du Conseil privé. La difficulté tient à la manière d'élaborer une procédure d'examen et de consultation en vertu de l'article 69 qui respecte les exigences de l'arrêt Babcock (notamment à l'égard de l'exercice approprié du pouvoir discrétionnaire), sans que le Commissaire à l'information doive employer son pouvoir de rendre des ordonnances pour déclencher la procédure officielle d'attestation en vertu de la *Loi sur la preuve au Canada*.

Il ne faut pas sous-estimer les difficultés que représente la transformation des habitudes et des mentalités concernant le secret des documents du Cabinet. Le nouveau mode de pensée auquel donnent lieu les décisions Babcock et Ethyl ne changera pas seulement les types de renseignements accessibles au public, mais aussi les renseignements que les fonctionnaires fourniront aux comités parlementaires concernant les décisions, les mesures et les dépenses du gouvernement.

Le Commissaire à l'information dans l'impasse

Cette année, le Commissaire à l'information s'est trouvé au beau milieu d'une lutte entre un comité parlementaire et le gouvernement au sujet des types de renseignements que le Commissaire devrait tenir secrets concernant le budget du Commissariat. Cette lutte illustre l'allure plutôt « bizarre » qu'a prise la question du secret des documents du Cabinet. Voici les détails de l'affaire.

Pour la première fois en près de 20 ans d'histoire, le Commissariat à l'information a dû demander aux ministres du Conseil du Trésor d'approuver une demande de fonds supplémentaires pour éviter de dépasser le budget prévu pour l'exercice 2002-2003. Les ministres ont décidé de lui accorder 311 000 dollars supplémentaires. Comme l'exige la loi, le gouvernement a déposé le Budget supplémentaire des dépenses au Parlement pour demander l'autorisation de dépenser les fonds supplémentaires demandés par le Commissariat à l'information (et par beaucoup d'autres institutions gouvernementales). L'examen de la partie du Budget supplémentaire qui concernait le Commissariat à l'information a été confié au Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires. Les renseignements fournis au Comité (tels qu'ils apparaissaient dans le Budget supplémentaire) étaient les suivants :

Articles de dépense

Fonctionnement

Personnel	60 000 $
Services professionnels et spéciaux	251 000 $
Total	311 000 $

Comme on pouvait s'y attendre, le Commissariat à l'information a été invité par le Comité à fournir des détails justificatifs. Pour se préparer (à une première comparution de ce genre), on a demandé aux fonctionnaires du Conseil du Trésor s'il était possible de communiquer au

Comité les détails concernant les dépenses contenus dans la décision du Conseil du Trésor (pas dans le Budget supplémentaire). Le Commissaire à l'information était très désireux d'obtenir une divulgation complète des renseignements.

À la grande surprise du Commissaire, le Conseil du Trésor, appuyé par le Bureau du Conseil privé, a répondu « NON ». Voici les termes exacts employés : « Les deux soumissions au CT et les lettres énonçant les décisions sont considérées comme des documents confidentiels du Cabinet et doivent donc être traitées comme tels (c'est-à-dire ne pas être divulguées de quelque façon) (…). Ces renseignements n'ont pas été rendus publics, il s'agit donc toujours de documents confidentiels qui ne doivent pas être révélés. »

Lorsque le sous-commissaire à l'information s'est présenté devant le Comité, il a expliqué le dilemme dans lequel le Commissariat se trouvait saisi : le Commissaire était très désireux de fournir les détails relatifs aux dépenses autorisées et les conditions auxquelles les fonds supplémentaires avaient été accordés par les ministres du Conseil du Trésor, mais, faute d'une ordonnance du Comité, il n'était pas en mesure de substituer son jugement à celui du gouvernement quant à savoir si les détails de la décision du Conseil du Trésor constituaient des renseignements confidentiels.

Le Comité a compris la position difficile dans laquelle se trouvait le Commissaire, mais il était déterminé à obtenir ces renseignements. Il a donc décidé d'écrire au Commissaire pour lui demander de « fournir au Comité tous les renseignements utiles pour justifier le nouveau poste de crédit de 311 000 dollars porté au Budget supplémentaire (B) ». Le Conseil du Trésor et le Bureau du Conseil privé ont été avisés de l'ordonnance du Comité et de la date et de l'heure auxquelles le Commissaire devait comparaître pour répondre.

À l'heure dite, le sous-commissaire à l'information s'est présenté pour la seconde fois devant le Comité. Aucun fonctionnaire du Bureau du Conseil privé ou du Conseil du Trésor ne s'est présenté pour défendre l'objection à la divulgation. Le sous-commissaire a donc fourni au Comité les détails relatifs au montant de 311 000 dollars autorisé par les ministres du Conseil du Trésor. Il a également fait savoir au Comité que les ministres du Conseil du Trésor avaient placé une somme de 126 000 dollars sur le total dans une « affectation bloquée », c'est-à-dire que ce montant serait prélevé sur le budget du Commissariat pour l'exercice 2003-2004.

Il est évident pour le Commissaire à l'information que toute interprétation relative à la confidentialité des documents du Cabinet qui entrave le rôle constitutionnel du Parlement en matière d'examen des dépenses du gouvernement est excessive et impropre. Par ailleurs, ce genre d'interprétation semble contredire les instructions de la Cour suprême dans Babcock, où elle met en garde contre l'usage du secret du Cabinet pour contrevenir à l'intérêt public dans le cadre de demandes de renseignements légitimes. À coup sûr, il n'existe pas, dans une démocratie, de forme d'examen plus légitime que celle qu'exercent les élus à l'égard des dépenses que le gouvernement leur demande d'approuver.

La vérificatrice générale dans l'impasse

La vérificatrice générale s'est elle aussi, cette année, trouvée dans l'impasse en raison de l'application excessive du principe du secret des documents du Cabinet par le gouvernement. Au cours des audiences du Comité des comptes publics concernant le rapport de décembre 2002 sur le Programme canadien de contrôle des armes à feu (PCCAF), un litige a opposé la vérificatrice générale et le sous-ministre de la Justice. La vérificatrice générale a informé le Comité que le PCCAF était considéré par le Conseil du Trésor comme un « grand projet de l'État » , désignation qui est censée justifier des contrôles plus rigoureux. Le sous-ministre de la Justice, de son côté, a informé le Comité qu'il n'était pas au courant de cette désignation. Devant cette divergence de points de vue, le Comité a demandé à la vérificatrice générale de fournir d'autres documents à l'appui de son affirmation.

Il s'est avéré que les documents sur lesquels la vérificatrice générale appuyait son point de vue était trois soumissions présentées au Conseil du Trésor par le ministère fédéral de la Justice et les trois décisions que les ministres du Conseil du Trésor avaient prises à cet égard. La vérificatrice générale n'a cependant pas pu produire ces documents au Comité parce que le gouvernement a déclaré qu'il s'agissait de documents confidentiels du Cabinet. La vérificatrice générale a donc écrit ce qui suit au Comité le 26 février 2003 :

> « Les points 1 à 3 de la pièce jointe renvoient à l'information contenue dans les soumissions présentées au Conseil du Trésor par le ministère de la Justice et aux décisions que le Conseil du Trésor a prises par la suite au sujet du Programme canadien de contrôle des armes à feu. À notre connaissance, les documents sources sont considérés par le gouvernement comme des documents confidentiels du Conseil privé de l'État. Ni mon commissariat ni les ministères ne sont autorisés à divulguer le contenu de ces documents. J'ai cependant paraphrasé l'information qu'ils contiennent concernant la question de savoir si le Programme est un grand projet de l'État. Votre Comité voudra peut-être envisager de demander au gouvernement de communiquer les documents sources s'il désire vérifier la formulation exacte. »

La même question exactement (le PCCAF est-il un grand projet de l'État?) a fait l'objet d'une question de privilège à la Chambre des Communes : la présidente du Conseil du Trésor aurait-elle induit la Chambre en erreur en affirmant que le PCCAF n'était pas un grand projet de l'État? Dans sa défense, la ministre a décidé de ne pas communiquer les soumissions présentées au Conseil du Trésor et les décisions auxquelles la vérificatrice générale renvoyait. Au lieu de cela, elle a affirmé qu'aucun document n'avait pu être trouvé qui confirme que les ministres du Conseil du Trésor aient effectivement désigné le PCCAF comme grand projet de l'État. Comme le président de la Chambre ne disposait d'aucun document contredisant les dires de la ministre, il a accepté sa version des faits et rejeté l'allégation qu'elle avait induit la Chambre en erreur.

Quel intérêt gouvernemental ou public légitime s'imagine-t-on servir en gardant secrets les documents relatifs aux demandes de ressources et aux approbations applicables au PCCAF? La responsabilité a-t-elle grand sens

dans un système où les bureaucrates et les ministres peuvent invoquer le secret des documents du Cabinet pour refuser de fournir au Parlement et au public des documents justifiant leurs affirmations et leurs garanties? Cette incidence du secret serait-elle conforme au « critère" » olfactif décrit par la Cour suprême dans Babcock?

D. Secret et antiterrorisme

Depuis les attaques terroristes du 11 septembre 2001, le gouvernement canadien a pris un certain nombre de mesures pour limiter l'accès à l'information et la capacité du Commissaire à l'information d'examiner à titre indépendant les refus de communication du gouvernement. Dans le rapport de l'année dernière, l'attention du Parlement a été attirée sur le fait que la *Loi antiterroriste* (introduite sous la forme du projet de loi C-36) donnait au ministre de la Justice le pouvoir de délivrer un certificat qui non seulement envelopperait l'information du manteau du secret, mais mettrait fin à toute enquête en cours du Commissaire à l'information à cet égard (voir les pages 16-21 du rapport annuel de 2001-2002).

Par ailleurs, le Bureau du Conseil privé insiste, depuis la tragédie du 11 septembre, pour prendre part à l'examen de toutes les demandes d'accès concernant les questions post-11 septembre.

On peut dire que, au cours de la présente année de déclaration, aucun certificat de secret n'a été délivré aux termes de la *Loi antiterroriste* pour mettre fin à des enquêtes sur l'accès à l'information. Le BPC, par ailleurs, a cessé d'exiger des ministères qu'ils assujettissent à son examen toutes les demandes concernant l'antiterrorisme et la sécurité. Ce sont de bonnes nouvelles!

La mauvaise nouvelle, c'est que Citoyenneté et Immigration Canada a demandé au Cabinet de permettre de limiter l'accès à l'information en désignant ses directions générales chargées de l'exécution et du renseignement comme des « organismes d'enquête » aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*. Seuls les organismes d'enquête, en effet, peuvent se prévaloir de l'exemption prévue à l'alinéa 16(1)a) de la Loi, qui leur permet de conserver le secret de leurs documents pendant vingt ans sans avoir à faire la preuve que leur divulgation pourrait nuire à l'exécution de la loi ou au déroulement des enquêtes.

Depuis vingt ans que la *Loi sur l'accès à l'information* existe, c'est la première demande de statut d'organisme d'enquête. Le Commissaire à l'information a eu la possibilité de commenter cette demande et il a recommandé de la rejeter. Le texte de sa recommandation à Justice Canada est reproduit aux pages 139 à 140 (annexe A ci-jointe).

Les Canadiens continuent de se plaindre du secret excessif dont s'entourent les institutions fédérales chargées de veiller à la sécurité publique. L'exemple le plus frappant de l'année écoulée est le refus opposé par Transports Canada à la divulgation de renseignements sur les résultats de ses essais en matière de contrôle des bagages et des passagers dans les aéroports. Le Commissaire à l'information est en train de faire enquête sur une plainte relative à un refus de divulgation concernant même des renseignements sur des essais

antérieurs qui ont été communiqués en réponse à des demandes antérieures. Cet excès de précaution a également inquiété, cette année, les membres du Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, qui s'est penché sur la question de la sécurité dans les aéroports canadiens.

En janvier 2003, le Comité sénatorial a publié un rapport intitulé *Le mythe de la sécurité dans les aéroports canadiens*. Voici ce qu'on y lit concernant le refus du gouvernement de communiquer des renseignements en matière de sécurité :

> « Le comité est conscient de la nécessité d'opposer, d'une part, le droit de la population d'être informée et, d'autre part, les impératifs de protection de la sécurité nationale. Néanmoins, le maintien déraisonnable du secret va à l'encontre de la sécurité nationale, car il cache incompétence et inaction dans une période où, au contraire, la compétence et l'action sont plus que jamais de mise. Selon la loi qui le régit, le Parlement est le principal agent chargé de veiller à ce que les Canadiennes et les Canadiens soient bien gouvernés et de façon équilibrée. Le comité estime qu'il contribue à l'accomplissement de ce rôle au nom de tous les Canadiens et il juge parfaitement déplacée la résistance de certains qui ont décidé de se réfugier dans le mutisme en invoquant de faux prétextes. »

La *Loi sur l'accès à l'information* avait pour objet de nous faire dépasser une forme de responsabilité gouvernementale uniquement fondée sur la confiance dans la parole et la bonne foi des fonctionnaires. La confiance dans nos fonctionnaires est un aspect important, et elle est généralement méritée, mais la *Loi sur l'accès à l'information* nous permet de vérifier si notre confiance est justifiée. Le rôle important de la transparence dans notre société n'est pas considéré avec le sérieux qu'il convient par nos fonctionnaires chargés de la sécurité.

E. La réforme de la *Loi sur l'accès à l'information*

L'un des événements importants de cette année a été la publication, en juin 2002, du rapport du Groupe d'étude de l'accès à l'information, intitulé *Accès à l'information : comment mieux servir les Canadiens*. Produit du travail d'un groupe de fonctionnaires pendant deux années, le rapport propose de nombreuses révisions à la *Loi sur l'accès à l'information* et des modifications administratives destinées à rendre l'ensemble du système d'accès plus efficace et plus efficient.

Le Commissaire à l'information a réagi en remettant un rapport spécial au Parlement en septembre 2002. Il exprime dans ce rapport sa profonde inquiétude à l'égard de la perspective « interne » du Groupe d'étude et des propositions de « réforme » favorables au gouvernement qu'il suggère. Pour reprendre les termes du Commissaire à l'information dans son rapport :

> « Quel que soit l'angle sous lequel nous le regardons, le « processus » d'examen du Groupe d'étude a été complètement inadéquat pour ce qui est de déterminer comment renforcer le droit d'accès. Par conséquent, il est très ironique que le Groupe d'étude ait intitulé son rapport : « *Comment mieux servir les Canadiens* ». Compte tenu du processus et de l'évaluation de son contenu (comme nous le verrons plus loin), le titre « Comment alléger le travail des fonctionnaires » conviendrait

peut-être mieux à cet ensemble de propositions de réforme (...) »

« Tous les examens de la *Loi sur l'accès à l'information* réalisés au cours des 20 dernières années par des spécialistes externes ont abouti à la même conclusion : il faut réduire la portée des exemptions, élargir le champ d'application de la Loi pour inclure de nouveaux documents et institutions, accroître l'efficacité du système, réduire les droits demandés qui constituent un obstacle, renforcer les pouvoirs de surveillance et exiger que le gouvernement rende davantage compte de ses obligations aux termes de la Loi. Les recommandations du Groupe d'étude sont loin d'être à la hauteur de ces attentes. »

Nous ne répéterons ni ne résumerons ici le contenu du rapport spécial. Pour l'instant, le gouvernement n'a pas réagi aux recommandations du Groupe d'étude. Beaucoup des propositions administratives (meilleure formation, plus de ressources, meilleur système de collecte de statistiques évaluatives) n'exigent pas de modifications législatives et devraient être concrétisées. Mais, puisque les modifications législatives recommandées ne traduisent pas un large éventail de perspectives recueillies auprès des parties intéressées, elles sont inacceptables comme base de révision de la Loi. C'est pourquoi le Commissaire à l'information a invité instamment le ministre de la Justice et le gouvernement à instaurer une procédure de révision plus transparente avant d'introduire un projet de loi sur l'accès à l'information. Voici la proposition du Commissaire :

« Le droit d'accès à l'information est, par définition, susceptible de ne pas toujours plaire au gouvernement. La législation qui garantit ce droit ne doit pas être modifiée sans que le Parlement et le public puissent orienter les modifications dans une large mesure, ce qui n'est plus vraiment possible une fois qu'un projet de loi a été déposé par le gouvernement. Espérons que le ministre de la Justice et le gouvernement seront pour un examen public des propositions du Groupe d'étude par un comité parlementaire, avant d'intégrer ces propositions à un projet de loi. » (Rapport spécial, p. 33)

En janvier 2003, le chef de l'Opposition a écrit au Premier ministre pour lui exprimer son inquiétude à l'égard des propositions du Groupe d'étude et pour l'inviter à confier la question de la réforme de la *Loi sur l'accès à l'information* à un comité parlementaire. Voici le contenu de cette lettre :

« En 1993, vous avez formé un gouvernement libéral qui devait être fondé sur l'ouverture et la transparence. Votre victoire électorale était enracinée dans ces idéaux fondamentaux et dans l'importance qui serait accordée à l'éthique gouvernementale. Tous les Canadiens ont placé leur confiance dans votre administration et ils comptaient sur vous pour défendre leurs valeurs les plus fondamentales : la liberté et la démocratie.

C'est dans ce contexte que je désire attirer votre attention sur le travail du Groupe d'étude de l'accès à l'information et sur le rapport spécial que le Commissariat à l'information a adressé au Parlement. À titre d'agent indépendant du Parlement, le Commissaire à l'information souligne quinze recommandations du Groupe d'étude qui visent à accroître le niveau de secret au gouvernement fédéral. Si elles sont adoptées, ces mesures

donneront lieu à une administration encore moins ouverte et transparente que ce n'est le cas actuellement. Elles allongent la liste des exclusions et des exemptions qu'il est possible d'obtenir aux termes de la Loi et elles entraveront les demandes d'accès.

Tout aussi inquiétant est le fait que le gouvernement propose également une longue liste de nouvelles restrictions applicables aux Canadiens qui invoquent la *Loi sur l'accès à l'information*. Le Groupe d'étude propose d'autoriser les institutions gouvernementales à refuser de donner suite aux demandes d'accès que le gouvernement estime frivoles, vexatoires ou abusives. Il faudrait également que les requérants renvoient à un sujet précis ou à des documents précis. Il s'agit là d'une mesure inutile à caractère punitif.

Je vous prie de considérer que les Canadiens méritent mieux que cela. Ils veulent un gouvernement fédéral qui ouvre la voie à la transparence et qui joue un rôle de premier plan sur la scène internationale en informant ses citoyens. Ils veulent des sociétés d'État ouvertes et transparentes. Ils veulent que l'information soit accessible sans qu'il soit nécessaire de faire une demande en vertu d'une loi du Parlement. Ils ne veulent pas d'un gouvernement plus fermé, qui cherche à exempter et à exclure d'énormes pans de l'information gouvernementale.

Les Canadiens s'attendent à ce que nous agissions dans l'ouverture et la transparence.

C'est pourquoi j'invite instamment le gouvernement à assumer ses responsabilités et à rejeter les recommandations du Groupe d'étude.

Je vous invite instamment à confier l'examen de la *Loi sur l'accès à l'information* et du rapport spécial du Commissaire à l'information à un comité permanent du Parlement chargé de rédiger les modifications qu'il convient d'apporter à cette loi fondamentale. »

CHAPITRE II
LA CRISE DE LA GESTION DE L'INFORMATION*

A. Résumé

Le Commissaire à l'information du Canada s'inquiète depuis longtemps de l'état de la gestion de l'information au gouvernement du Canada. Une bonne tenue de livres est un préalable au succès de l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*, et c'est un élément central d'une bonne gouvernance. Une gestion efficace de l'information est également indispensable à la protection de la sécurité des Canadiens dans le monde qui est le nôtre depuis le 11 septembre, en même temps qu'elle respecte leur droit d'accès à l'information et leurs autres droits démocratiques.

Les rapports annuels du Commissaire, ceux du vérificateur général et d'autres éléments attestent que le gouvernement n'exerce pas le contrôle qui convient sur une ressource de gouvernance fondamentale. Une médiocre gestion des documents et de l'information continue de compromettre les programmes et les services publics et d'entraver l'ouverture et la transparence du gouvernement. Il arrive trop souvent que d'importantes décisions, mesures ou opérations ne soient pas étayées par des documents ou que ces documents ne soient pas accessibles ou sûrs. Les communications électroniques sont en train de submerger les compétences et les ressources traditionnelles.

Dans son rapport au Parlement pour l'exercice 2000-2001, le Commissaire recommandait un certain nombre de mesures visant à améliorer la tenue de livres au gouvernement fédéral. Tout indique que le gouvernement est en train de réagir à ces recommandations et à d'autres invitations au changement :

- La gestion de l'information devient plus largement reconnue comme discipline centrale de la gestion du secteur public.
- On comprend mieux en quoi consiste la gestion de l'information.
- Le leadership est plus net en matière de gestion de l'information.
- Les organismes centraux et les ministères collaborent plus étroitement.
- Il existe de nouveaux mécanismes pour régler les questions de GI et élaborer des solutions communes.
- Il existe de nouvelles politiques et de nouveaux instruments à l'appui de la gestion de l'information.
- Les ministères améliorent leurs programmes de GI.
- Des efforts prometteurs sont déployés pour perfectionner les compétences en GI et créer une nouvelle collectivité de gestionnaires de l'information dans la fonction publique.

On observe désormais au sein de la bureaucratie une volonté et un élan propices à l'amélioration de la gestion des documents et de l'information. La Direction du dirigeant principal de l'information, la Bibliothèque nationale, les Archives nationales et un

* Voir page 49

certain nombre de ministères avancés jouent un rôle central dans ce mouvement. Au sein des ministères, l'un des principaux indicateurs de succès est le degré de soutien obtenu des sous-ministres.

Il faudra cependant du temps pour que la sensibilisation et les efforts se traduisent par de bonnes pratiques de tenue de livres. Le gouvernement a besoin d'accélérer ses efforts dans les domaines que nous venons de souligner pour que l'élan actuel ne se perde pas. Il doit également donner suite à d'autres recommandations formulées antérieurement par le Commissaire.

- Le Parlement doit jouer un rôle actif en matière de surveillance de la GI.
- Le gouvernement a besoin d'une loi sur la tenue des livres.
- Il faut élaborer des stratégies et définir des rôles plus clairs pour la gestion de l'information.
- Il faut obtenir un appui plus solide pour mettre en œuvre la politique de gestion des renseignements détenus par le gouvernement.
- La gestion de l'information doit être mieux financée.
- Les progrès réalisés dans la mise en œuvre des politiques et pratiques de gestion de l'information doivent faire l'objet d'une évaluation objective.
- On a besoin de meilleurs paramètres pour la GI.
- On a besoin d'une stratégie d'éducation et de formation en matière de GI.

Il est un enjeu encore plus fondamental, et c'est la nécessité de transformer la culture bureaucratique et politique du gouvernement fédéral. Malgré les efforts de beaucoup de fonctionnaires consciencieux et dévoués, les grandes bureaucraties entretiennent une culture qui résiste à l'ouverture et à la transparence. De nombreux secteurs du gouvernement fédéral se caractérisent par une hiérarchie de commandement et de contrôle introvertie et frileuse. Le refus systématique de reconnaître ses erreurs persiste encore : la tendance sera plutôt de dissimuler l'information plutôt que de la divulguer et de rester fidèle à un ministre plutôt qu'à l'intérêt public.

Le changement doit venir des rangs les plus élevés parmi les hauts fonctionnaires de l'État et des élus eux-mêmes. La meilleure garantie en est un accès plus large du public, des médias et des organisations non gouvernementales à l'information qui leur permettra d'examiner les rouages du gouvernement et de responsabiliser les fonctionnaires et les élus. Le Bureau du Conseil privé peut jouer un rôle important dans ce processus, car c'est lui qui fait le lien entre les élus et les fonctionnaires. Il a la possibilité et la responsabilité de faire évoluer la gestion de l'information et l'accès à l'information en élaborant une vision forte de la gouvernance fondée sur des preuves à l'ère électronique. Une bonne tenue de livres et une gestion efficace de l'information permettent de fournir les preuves nécessaires au processus décisionnel et de prendre des mesures qui définissent, protègent et servent le bien public.

B. Des leviers de responsabilisation affaiblis

Les Commissaires à l'information et à la protection de la vie privée, le Vérificateur général, les comités parlementaires et d'autres n'ont eu de cesse de rappeler la médiocrité de la gestion de l'information et ses répercussions. Très récemment, la mauvaise qualité de la tenue des livres a été évoquée comme souci déterminant dans la gestion du programme d'enregistrement des armes à feu, dans les fraudes relatives à la TPS, dans le système d'appels d'offres des marchés publics, dans l'incapacité à retrouver de coûteux rapports commandés et dans la protection insuffisante de renseignements confidentiels affichés sur les sites web du gouvernement. Le Vérificateur général a déclaré que certains programmes sont si mal étayés par des documents qu'une vérification ne pourrait même pas être effectuée.[i] Les documents sont tout simplement inexistants, à moins qu'ils soient incomplets ou peu sûrs.

Dans sa propre sphère de responsabilité, le Commissaire à l'information a constaté que de nombreuses plaintes en matière d'accès renvoient à une mauvaise gestion des documents. La recherche des documents est souvent très longue parce qu'ils sont mal classés.

Les documents utiles sont souvent en double, dans plusieurs endroits et en de multiples versions dont la fiabilité est incertaine. Il est fréquent que des documents qui devraient être au dossier n'existent pas (par exemple, lorsque les procès verbaux de réunions importantes ne sont pas rédigés et classés). Les documents sont parfois détruits prématurément et sans autorisation. Dans certains cas, ils ont été modifiés, ou l'endroit où ils sont classés est dissimulé pour qu'on ne puisse les trouver. Il s'ensuit que, bien souvent, ni le personnel du gouvernement ni le public n'ont accès de façon aisée et raisonnable à d'importants renseignements dont ils auraient besoin et qu'ils ont le droit de consulter.

Par ailleurs, beaucoup de documents étayant des activités financées par le gouvernement ne sont pas accessibles ou ne sont pas suffisamment protégés. Les programmes sont réalisés par des organismes non gouvernementaux qui ne sont pas assujettis à une procédure de vérification, aux lois sur l'accès et sur la protection des renseignements personnels ou aux normes gouvernementales de gestion des documents.

D'autres problèmes sont attribuables à l'énorme volume de documents qui se trouvent dans les ministères, sous forme électronique, sur support papier ou sous d'autres formes, à l'emploi de technologies compliquées et évoluant rapidement et au manque de compétences de base du personnel du gouvernement en matière de création et de gestion de documents et de dossiers communs. Signalons notamment que le volume de documents passant par les courriels et les sites web est écrasant pour les employés du gouvernement, qui ont de la difficulté à comprendre ce qu'il y a lieu de conserver et ce qu'il y a lieu de jeter.

Le gouvernement fédéral a mis en place une infrastructure technologique complexe pour appuyer le projet de gouvernement en direct. On a accordé moins d'attention à la qualité et à l'opportunité de l'information que les

Canadiens veulent et dont ils ont besoin. Un rapport du Forum sur les politiques publiques attirait l'attention sur le danger du « syndrome des habits neufs de l'empereur, où, après avoir enlevé les pelures des portails et des sites web, nous voyons une infrastructure de l'information à la fois fragile et déficiente (...) »» [ii]

Ce que cela signifie en fin de compte, c'est que le gouvernement du Canada n'exerce pas un contrôle suffisant sur une ressource de gouvernance fondamentale.

Les répercussions d'une mauvaise gestion des documents vont bien plus loin que les problèmes d'accès et de protection des renseignements personnels. Au sein même du gouvernement, le manque d'information exacte et sûre donne lieu à des décisions médiocres, à des programmes ratés et à des possibilités perdues. Le temps perdu à chercher de l'information et l'entreposage de documents devenus inutiles font augmenter les coûts de fonctionnement. L'incapacité à protéger des documents de grande valeur sur le plan de la propriété juridique et intellectuelle accroissent les problèmes de responsabilité et font augmenter les pertes financières. La destruction prématurée de documents à valeur archivistique contribue à notre amnésie historique et à la perte d'un savoir important.

Pour la population, les répercussions vont de l'ordre des inconvénients (lorsque l'information demandée n'est pas facile à obtenir) à une perception du déclin de la qualité de la gouvernance (lorsque les citoyens n'ont plus confiance en leur gouvernement). Comme le faisait remarquer le Commissaire à l'information, la question est de savoir (traduction) « si la population croit que le gouvernement répondra à ses besoins, agira en toute ouverture et transparence, reconnaîtra son obligation de justifier ses actes par des documents et lui rendra compte et s'il respectera les droits des particuliers et des organisations en matière d'accès à des renseignements attestant que le gouvernement a rempli ces responsabilités et répondu à ces attentes ».

Autrement dit, ce qui est en jeu, c'est la question de savoir si la société peut et veut garder sa confiance dans le gouvernement. Faute de quoi, c'est la démocratie elle-même qui est gravement compromise.

La sécurité des Canadiens est elle aussi compromise. Depuis le 11 septembre 2001, cette sécurité dépend directement de l'information créée et recueillie, de sa qualité et de sa fiabilité, de la façon dont elle est protégée, de sa diffusion et à qui elle est diffusée. Le gouvernement doit s'assurer qu'il dispose de politiques efficaces et d'une solide infrastructure de gestion de l'information pour protéger l'information cruciale dont il est dépositaire et pour répondre aux graves préoccupations en matière de sécurité et protéger les droits fondamentaux de la population en matière d'accès à l'information et d'autres droits.

C. Mettons le cap dans la bonne direction

L'intérêt et l'attention que suscite la gestion de l'information ont considérablement augmenté depuis les recommandations formulées dans le rapport 2000-2001 du Commissaire à l'information (et dans le rapport publié par le gouvernement lui-même en 2000 :

Analyse de la situation).[iii] Les organismes centraux et de plus en plus de ministères répondent à l'appel :

La gestion de l'information devient plus largement reconnue comme discipline centrale de la gestion du secteur public.

Dans des ateliers du gouvernement et des exposés publics, l'archiviste national, le dirigeant principal de l'information et d'autres hauts fonctionnaires sensibilisent les gens à la valeur des documents et de la gestion de l'information. Le Secrétariat du Conseil du Trésor organise désormais une « Journée de la GI » annuelle, à l'automne, pour les gestionnaires de la fonction publique. Les exposés et les études de cas qui y sont présentés soulignent l'importance de la GI. En février, la Bibliothèque nationale et les Archives nationales ont organisé un colloque à l'intention de 245 cadres du gouvernement, intitulé « Atteindre l'excellence en gestion de l'information ». Les objectifs en étaient de faire participer les cadres supérieurs, de reconnaître les réalisations en matière de GI et de consolider la collectivité des gestionnaires de l'information de la fonction publique. Plus de 80% des cadres supérieurs qui ont participé au colloque sont repartis déterminés à appuyer des programmes de GI plus solides dans leurs ministères respectifs.

En dehors des rapports du Commissaire à l'information, du vérificateur général et du Conseil du Trésor proprement dit, il existe d'autres études sur la gestion de l'information. Une étude sur le système gouvernemental d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels donne lieu aux mêmes conclusions que celles du Commissaire et invite à l'instauration d'une culture plus solide de l'accès à l'information et à l'adoption de mesures en matière de formation, d'instruments, de sensibilisation, de leadership et d'incitatifs en vue de la justification des activités du gouvernement par des documents et de la gestion des documents du gouvernement [iv].

De nouveaux ouvrages fournissent une solide analyse de rentabilité à l'appui de l'amélioration de la gestion de l'information. La Bibliothèque nationale et les Archives nationales ont largement diffusé un *Plaidoyer en faveur d'une stratégie de gestion de l'information au sein du gouvernement du Canada.* [v] Le Plaidoyer définit la GI, circonscrit ses avantages et les risques associés à l'inaction et explique en quoi le gouvernement du Canada est à la traîne d'autres gouvernements et du secteur privé en matière d'amélioration de la gestion de l'information. Par ailleurs, un document de travail récemment publié par le Forum des politiques publiques analyse en détail les relations étroites qui existent entre une bonne tenue de livres et une bonne gouvernance.[vi]

À mesure que le projet de gouvernement en direct et sa stratégie de prestation de services électroniques évoluent, on tient plus largement compte de la qualité et de la pertinence de l'information et non pas seulement de la rapidité et de la commodité de l'accès électronique.

Des conférences et des ateliers en grand nombre sont offerts au personnel du gouvernement pour le sensibiliser à l'importance opérationnelle de la gestion de l'information (GI) et de la gestion du savoir (GS). La GI et la GS sont en train de devenir des mots à la mode aussi bien que de sérieuses disciplines

dont les effets se font sentir dans tous les aspects des activités du secteur public (et du secteur privé).

Toutes ces activités rendent la gestion de l'information plus visible et contribuent à susciter un intérêt plus grand à l'égard de son amélioration au gouvernement du Canada. L'information est en train de devenir l'un des quatre principaux actifs dont dépend le gouvernement et qu'il doit gérer de façon efficace et professionnelle (les autres ressources sont les ressources financières, les ressources humaines et la technologie).

On comprend mieux en quoi consiste la gestion de l'information.

La définition et le degré de compréhension de ce que représente la gestion de l'information varient énormément. La « GI » recouvre toutes sortes de procédures associées à la gestion des documents, à la gestion des données, à la gestion du contenu des sites web, à l'administration du système d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels, à la gestion du savoir, etc. On constate cependant une plus large compréhension commune qu'auparavant. La nouvelle politique de *Gestion des renseignements détenus par le gouvernement (GRG)* clarifie ce que les gestionnaires et d'autres fonctionnaires doivent faire pour gérer les diverses formes d'information dont ils ont la responsabilité. Le *Plaidoyer* de la Bibliothèque nationale et les Archives nationales circonscrit les principales activités et procédures de gestion de l'information. Le nouveau *Cadre de la gestion de l'information* du Secrétariat du Conseil du Trésor décrit le large éventail d'éléments et d'activités qui composent la GI. Ces activités et d'autres mesures visant à décrire et à analyser le fonctionnement de la gestion de l'information ont permis de clarifier les choses et de sensibiliser les fonctionnaires à l'importance de la gestion de l'information et à ce qu'il faut faire pour mieux gérer les documents et les données du gouvernement, qu'ils soient sur support papier, sous forme électronique ou sous d'autres formes.

Le leadership est plus net en matière de gestion de l'information.

Dans les organismes centraux comme dans les ministères, un leadership plus net est en train d'émerger en matière de gestion de l'information. Au Secrétariat du Conseil du Trésor, la Direction du dirigeant principal de l'information est en train de concentrer plus vivement l'attention sur la GI et de faire plus étroitement le lien entre les priorités du projet de gouvernement en direct et la GI. À l'échelle opérationnelle, la Bibliothèque nationale et les Archives nationales sont en train de devenir un centre d'expertise et d'orientation pour la gestion du cycle de vie des documents du gouvernement. Les deux organismes ont déjà mis en route un certain nombre de projets en matière de GI, et les gestionnaires supérieurs de l'information se montrent aptes à diriger le changement avec détermination.

Deux « maîtres d'œuvre » de la gestion de l'information ont été chargés de promouvoir la GI au gouvernement : l'archiviste national et le sous-ministre délégué de la Défense nationale. Ensemble, ils regroupent les perspectives et l'expertise d'un important spécialiste de la gestion de l'information et d'un très respecté gestionnaire opérationnel du gouvernement.

Dans les ministères, quoique lentement, un leadership plus net émerge également. Les responsabilités des dirigeants principaux de l'information (et d'autres cadres supérieurs) en matière de GI deviennent plus évidentes et plus intégrées à leurs fonctions opérationnelles et technologiques. La nouvelle politique sur la *Gestion des renseignements détenus par le gouvernement* exige explicitement que chaque ministère charge un cadre supérieur de la responsabilité globale de la mise en œuvre de la politique. Les sous-ministres eux-mêmes sont censés, de plus en plus, appuyer activement le développement de la GI et y attribuer des ressources, non seulement parce que les organismes centraux le demandent, mais parce que leurs propres gestionnaires ont besoin de leadership en la matière. Pour promouvoir une meilleure qualité de gouvernance et d'imputabilité en matière de GI, la Direction du dirigeant principal de l'information a produit des lignes directrices détaillées pour les ministères (voir page 11 : « Politiques et instruments »).

Le gouvernement du Canada fait également preuve de leadership en matière de gestion de l'information à l'échelle internationale. La Bibliothèque nationale, les Archives nationales, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et l'Agence canadienne de développement international (ACDI) participent à des projets visant à partager l'expertise canadienne avec des pays en développement. Ces activités traduisent le rôle de premier plan que joue le Canada dans les efforts des pays du G8 pour mettre en œuvre la Charte d'Okinawa sur la société mondiale de l'information . [vii]

Les organismes centraux et les ministères collaborent plus étroitement.

La bureaucratie fédérale se caractérise depuis longtemps par un système descendant d'élaboration des politiques et des programmes. L'évolution est variable, mais la collaboration devient progressivement un mode de fonctionnement plus courant. Le *Cadre de la gestion de l'information*, la politique de *Gestion des renseignements détenus par le gouvernement* et l'*Outil d'évaluation des capacités en matière de gestion de l'information* (voir plus loin) sont les produits d'une large concertation entre les organismes centraux et les ministères hiérarchiques. Par ailleurs, les fonctions de deux très importants organismes en matière de GI (la Direction du dirigeant principal de l'information du Secrétariat du Conseil du Trésor et la Bibliothèque et les Archives du Canada) sont en train de devenir plus claires, plus cohérentes et mieux coordonnées. Il est clair que la plupart des politiques, pratiques et instruments opérationnels de gestion des documents et de l'information seront élaborés par des équipes interministérielles, sous la direction des organismes centraux.

Le regroupement de la Bibliothèque nationale et des Archives nationales pour former la Bibliothèque et les Archives du Canada permet également de consolider le rôle de leadership de l'institution grâce à l'intégration de leurs modes de gestion de la bibliothèque, des archives et de l'information et d'abattre les obstacles professionnels et autres.

Il existe de nouveaux mécanismes pour régler les questions de GI et élaborer des solutions communes.

De nouvelles structures et de nouveaux mécanismes de gouvernance permettent d'analyser et de régler plus facilement les problèmes de GI. Il s'agit notamment du Comité sur la gestion de l'information et les politiques (CGIP) du Conseil du Trésor, composé de directeurs généraux de ministères et d'organismes centraux et dirigé par la Direction du dirigeant principal de l'information et par Santé Canada. Le Comité est un sous-comité du Conseil de gestion des services, des technologies et de l'information (CGSTI). Les projets de GI discutés et entérinés à ces niveaux sont proposés au Sous-comité sur la gestion de l'information (SCGI) du Conseil du Trésor, qui est composé du dirigeant principal de l'information du Canada et d'un certain nombre de sous-ministres. Et, malgré sa dénomination confuse, le Comité des champions de la gestion de l'information est une tribune spécialement consacrée à l'analyse des enjeux en matière de développement des ressources humaines. Il existe d'autres groupements consultatifs et « caisses de résonance » : le Groupe consultatif de la gestion de l'information (GCGI) et le Conseil du dirigeant principal de l'information. Tous ces groupes apportent leur expertise en matière de GI sur les plans de la procédure, de la collaboration et de la gouvernance. Le SCGI est plus particulièrement l'occasion de tenir compte des dimensions de la GI dans les grands programmes du gouvernement. Ces comités sont complétés par d'autres tribunes, comme le Forum sur la gestion de l'information, l'Institut de gestion des dossiers et le Conseil des bibliothèques du gouvernement fédéral.

Il existe de nouvelles politiques et de nouveaux instruments à l'appui de la gestion de l'information.

Le gouvernement s'est doté d'une nouvelle base stratégique pour son programme de GI. La politique sur la *Gestion des renseignements détenus par le gouvernement* a été approuvée par le Conseil du Trésor en avril 2003. La GRG définit succinctement les exigences opérationnelles associées à la gestion du cycle de vie des documents sous toutes leurs formes. Elle fournit de l'information sur le cadre juridique de la tenue de livres et exige que les ministères prennent des mesures de gouvernance et de responsabilisation efficaces en matière de GI et procèdent à des évaluations régulières des activités de GI. Contrairement aux politiques antérieures, la GRG s'adresse à tous les gestionnaires et souligne la valeur de l'information bien gérée pour le gouvernement et pour les Canadiens.[viii]

La GRG est au cœur du *Cadre de la gestion de l'information* (CGI) du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Cadre circonscrit les éléments de l'infrastructure du gouvernement en matière de GI (lois, politiques, normes, lignes directrices, etc.) et montre leurs liens. Certains des éléments de l'infrastructure sont déjà en place au sein du gouvernement, tandis que d'autres doivent encore être élaborés ou adaptés. Progressivement, le Cadre, affiché sur Internet, établira des liens vers tous ces documents.

L'un de ces éléments est une ligne directrice adressée aux ministères et les charge de prendre des mesures solides de gouvernance et d'imputabilité en matière de GI.[ix] Encore en version

provisoire, ce document définit les notions de gouvernance et d'imputabilité et circonscrit les procédures qui s'y rattachent. On y décrit dans le détail le rôle et les responsabilités respectifs des ministres, des sous-ministres, des hauts fonctionnaires et d'autres gestionnaires et employés (notamment les spécialistes de la gestion et de la technologie de l'information) en matière de GI. Il s'agit d'un canevas pour l'instauration d'un leadership et d'un système de responsabilisation efficaces dans les institutions fédérales en matière de GI. Une fois publié, ce document représentera une réponse étoffée à l'invitation du Commissaire à l'information à élaborer un solide cadre de responsabilisation axé sur l'information.

Un nouvel instrument et une nouvelle méthodologie permettent aux ministères de mesurer leur capacité actuelle en matière de gestion de l'information. La Bibliothèque et les Archives du Canada ont produit un *Outil d'évaluation des capacités en matière de gestion de l'information* (OECGI) qui circonscrit six aspects de la gestion de l'information (dont la gestion du cycle de vie des documents) et, pour chacun d'entre eux, décrit les caractéristiques de cinq « niveaux de capacité », de « non existants / non développés » à « meilleures pratiques ».[x] Fidèle à la norme internationale de gestion des documents [xi] *(ISO 15489)*, l'*Outil d'évaluation* offre aux ministères une base de travail pour élaborer leurs priorités en matière de GI. Il s'agit, en fin de parcours, de relier chaque secteur évalué à une série d'instruments pratiques (normes modélisées, politiques, lignes directrices et pratiques) utilisables par les ministères. Le gouvernement a entériné l'Outil d'évaluation pour en permettre l'usage dans tous ses ministères.

Un certain nombre d'autres projets centraux en matière de GI sont en cours. Dirigés selon le cas par la Bibliothèque et les Archives du Canada, par la Direction du dirigeant principal de l'information ou en collaboration, ils sont les suivants :

- Élaboration d'un *Guide sur la gestion du cycle de vie des documents et des informations*, affiché sur Internet, décrivant les procédures et les ressources en matière de GI pour les gestionnaires ainsi qu'un guide pour sous-ministres;
- Détermination des périodes de rétention des documents administratifs communs des ministères à l'échelle du gouvernement;
- Mise à jour des « autorisations de disposition de documents » qui permettent à tous les ministères de se débarrasser de documents lorsqu'ils n'en ont plus besoin;
- Projets spéciaux d'élimination de documents sur papier inutiles aux ministères (« se débarrasser des montagnes de papier »);
- Élaboration d'un modèle de classification des dossiers à l'échelle du gouvernement et d'un guide de mise en œuvre pour les fonctions opérationnelles communes;
- Élaboration d'une stratégie de protection des documents archivistiques sur support électronique;
- Examen du programme des centres de documentation fédéraux;
- Mise en œuvre d'une norme gouvernementale en matière de

métadonnées (modèle de description des documents et données détenus par le gouvernement) et d'un glossaire connexe de termes communs;

- Élaboration de lignes directrices précises pour la gestion des documents communiqués par courriel, des documents affichés sur Internet et des documents chiffrés et signés électroniquement;

- Élaboration de nouvelles lignes directrices pour la gestion des publications du gouvernement.

Les ministères améliorent leurs programmes de GI.

Les ministères sont en train de prendre des mesures pour améliorer la gestion des documents et de l'information. Compte tenu de la nécessité de mettre en œuvre la nouvelle politique de *Gestion des renseignements détenus par le gouvernement*, un certain nombre de ministères sont en train d'examiner leur infrastructure de GI, de sensibiliser leurs employés et d'introduire de nouvelles politiques, normes et procédures.[xii]

On voit se multiplier le nombre des ministères qui mettent en œuvre des systèmes électroniques de gestion des documents (ex. : SGDDI), quoique le coût et la complexité restent des obstacles. Les ministères qui ont déjà mise en œuvre le SGDDI se rendent compte que leur succès dépend tout autant de l'évolution de la culture interne (ex. : volonté d'étayer les activités par des documents) que de l'apprentissage de l'emploi de nouveaux instruments. Par ailleurs, le SGDDI suppose une formation et un soutien approfondis et continus pour devenir un mode de gestion des documents accepté aux postes de travail.

Au colloque de la Bibliothèque et des Archives du Canada sur la GI, en février, dix ministères ont été remarqués pour leurs importants projets de gestion de l'information. Des prix « Prêcher par l'exemple » ont été attribués au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, à Transports Canada, au Solliciteur général du Canada, à Citoyenneté et Immigration Canada, à Développement des ressources humaines Canada, à l'Agence canadienne de développement international, à Santé Canada et à Ressources naturelles Canada. Exemples de projets : élimination de « montagnes de papier », évaluation de la capacité de GI, création de bibliothèques virtuelles, introduction de plans ministériels de gestion des dossiers et d'instruments de gestion des documents communiqués par courriel.

Dans l'ensemble, les progrès « sur le terrain » sont modestes, et ils sont très variables, selon le degré d'appui accordé par la haute direction et les ressources consacrées à ces projets. (Au colloque, des gestionnaires ont déclaré que le solide leadership des sous-ministres fait partie des facteurs les plus cruciaux d'évolution en matière de GI.)

Des efforts prometteurs sont déployés pour perfectionner les compétences en GI et créer une nouvelle collectivité de gestionnaires de l'information dans la fonction publique.

L'environnement électronique de l'information gouvernementale appelle une nouvelle catégorie de spécialistes

de l'information. Les sous-ministres et d'autres hauts fonctionnaires se plaignent souvent du fait que l'on manque de gens qui comprennent ce nouvel environnement et peuvent l'appuyer. Les gestionnaires, commis et autres professionnels de la gestion des documents sur support papier ont commencé à disparaître depuis longtemps, en raison, notamment, des coupures budgétaires et de l'hypothèse naïve que la nouvelle technologie ferait de la « gestion des documents » une chose périmée. Les gestionnaires se sont par la suite rendus compte que la gestion de systèmes complexes de documents et de données électroniques était encore plus difficile que de s'occuper de « montagnes de papier ».

À mesure que l'attention se porte de la gestion de la technologie à la gestion de l'information (puis, espérons-le, à la gestion du savoir), les ministères commencent à prendre conscience de la nécessité de disposer de spécialistes capables de comprendre ce que suppose la gestion de « données » et de « documents » produits à l'aide de médias multiples. Ces spécialistes sont indispensables pour concevoir et mettre en œuvre des systèmes d'information éprouvés et pour faciliter l'adoption de pratiques de tenue de livre et d'autres pratiques de GI dans le cadre des procédures opérationnelles et des instruments technologiques. Par exemple, les valeurs et codes du service public devraient contenir un engagement à documenter les décisions et actions du gouvernement.

Tout indique que les organismes centraux contribuent à la création d'une nouvelle « collectivité de pratique » en matière de GI. Le Bureau de gestion du changement (BGC), qui fait partie de la Direction du dirigeant principal de l'information, assume la direction de ce processus de gestion du changement. S'appuyant sur des travaux antérieurs ayant permis de circonscrire les compétences de base en matière de GI, il a affiché dans le système intranet fédéral un répertoire de descriptions de poste de GI que les ministères peuvent utiliser pour élaborer ou réviser leurs propres descriptions de fonctions. En général, il s'agit de postes plus complexes et mieux rémunérés que les emplois traditionnels de gestion des documents. Le BGC est plus particulièrement en train de créer des modèles pour trois postes de « signature » à l'échelle des directeurs que devraient avoir tous les ministères. Ces postes ont trait à la gestion de l'information, à la gestion du savoir et à la gestion des systèmes d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels. Le BGC a proposé un programme de deux ans pour le développement du leadership des directeurs en matière de GI. Comme nous l'avons vu, la Direction du DPI a également produit des lignes directrices provisoires en matière de gouvernance et d'imputabilité à l'intention des ministères : on y décrit le rôle et les responsabilités respectifs des gestionnaires et des employés en matière de GI.

Une grand partie de ces activités sont collectives : personnel de la TI, spécialistes de la gestion des documents, bibliothécaires, gestionnaires de programme. Ils se rendent compte que les enjeux, les perspectives et les compétences convergent à mesure que le gouvernement s'informatise. Les îlots professionnels commencent à disparaître. Les gestionnaires de contenu de sites web sont un exemple du genre de nouveau poste exigeant

une connaissance des programmes du gouvernement, de la gestion et de la protection des documents et de la nouvelle technologie.

Il faut également envisager d'offrir des programmes d'éducation et de formation pour développer ce nouveau groupe de gestionnaires et d'employés. L' Institut du savoir de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada réfléchit au rôle qu'il pourrait jouer dans la formation des cadres intermédiaires. Il a déjà offert une formation valable en GI (ex. : « *GI : son rôle dans le gouvernement en direct* »). Il faut également songer au Centre canadien de gestion, qui pourrait élaborer des programmes ayant directement trait à la dimension de gestion de l'information des fonctions des hauts fonctionnaires. Ces possibilités et plans en sont encore cependant aux premiers stades.

À mesure que les professions de la GI et leurs stratégies de développement convergent progressivement, divers organismes publics et non gouvernementaux offrent aux gestionnaires et au personnel de gestion de l'information du gouvernement des possibilités de plus en plus nombreuses de consultation, de formation et de perfectionnement.

Ces efforts attesteront peu à peu que la gestion de l'information est une discipline fondamentale dans la fonction publique. La gestion de l'information, c'est ce que tout le monde fait.

D. Les mesures à prendre

Les progrès accomplis dans la consolidation des pratiques et de l'infrastructure de la GI étaient attendus depuis longtemps et sont les bienvenus. On distingue désormais nettement une volonté bureaucratique de faire quelque chose. Il faudra cependant du temps pour que la sensibilisation et les efforts se traduisent par des pratiques de tenue de livre plus efficaces et efficientes. Le rythme du changement est souvent terriblement lent dans les grandes bureaucraties aux priorités changeantes et contradictoires. Il a fallu près de trois ans pour élaborer et faire approuver la politique de *Gestion des renseignements détenus par le gouvernement*--ensemble fondamental de préceptes de GI.

Dans certains secteurs du gouvernement, on constate encore peu de changement manifeste. Les gestionnaires des programmes et des politiques, les spécialistes de l'information, les vérificateurs, le personnel juridique et les parlementaires qui comptent sur des documents opérationnels de qualité pour faire leur travail continuent d'être frustrés. Les rapports de vérification et les titres des journaux rappellent encore à la population qu'elle ne peut pas toujours avoir accès à des renseignements gouvernementaux et se fier à ces renseignements comme ce serait son droit.

Comme l'a fait remarquer le Commissaire à l'information dans le rapport qu'il a remis au Parlement pour l'exercice 2000-2001, la tenue de livres s'améliorera lorsque l'importance de l'ouverture et de la transparence sera « réitérée dans une loi, soutenue dans les hautes sphères politiques, communiquée en tant qu'attente fondamentale de la part de la fonction publique, constamment démontrée dans la pratique et récompensée comme il se doit ».[xiii]

Il faut reconnaître et apprécier les progrès importants qui ont été réalisés. Mais le gouvernement doit accélérer le rythme des efforts dans les secteurs ci-dessus pour qu'ils ne ralentissent pas. Par ailleurs, il doit prendre des mesures dans les secteurs suivants:

Le Parlement doit jouer un rôle actif en matière de surveillance de la GI.

L'efficacité du Parlement comme institution fondamentale de gouvernance démocratique dépend de l'information dont il dispose, qu'il examine et à laquelle il peut donner suite. Le Vérificateur général et d'autres (notamment les députés eux-mêmes) n'ont cessé de rappeler que le Parlement ne reçoit pas toujours l'information dont il a besoin pour jouer son rôle efficacement.

Il est indispensable que le Parlement exige l'information dont il a besoin pour examiner et approuver programmes et dépenses, évaluer leur efficacité, envisager l'adoption de nouvelles lois et exercer d'autres fonctions. Il a le pouvoir d'exiger que les fonctionnaires lui fournissent une information complète et crédible sur leurs programmes, leurs activités et leurs dépenses et il devrait scruter rigoureusement l'information qu'il reçoit. Il doit également s'assurer (et garantir aux Canadiens) que les ministères disposent de l'infrastructure et des pratiques de tenue de livres nécessaires. Il peut le faire par le biais de ses comités permanents et spéciaux, par le biais des rapports et vérifications qu'il demande aux ministères (ou dont il assume lui-même la responsabilité) et par d'autres moyens d'exercer son rôle de surveillance.

L'accès à des renseignements sûrs au sujet des activités et des décisions du gouvernement est au cœur de la représentativité fondamentale du gouvernement. Le Parlement devrait jouer un rôle plus actif dans la promotion d'une meilleure gestion de l'information à l'appui de ces objectifs. Cela permettra non seulement d'améliorer la gouvernance démocratique, mais cela fera du Parlement une institution plus solide dont l'utilité est plus manifeste.

Le gouvernement a besoin d'une loi sur la tenue de livres.

Les politiques et pratiques du gouvernement fédéral en matière de tenue de livres n'ont encore guère de fondement juridique. Le Canada est doté de lois ayant trait à certains aspects de la gestion de l'information (ex. : accès à l'information, protection des renseignements personnels, protection des archives), mais il lui manque une loi qui traite explicitement et exhaustivement de la création de documents et de la responsabilité du gouvernement à l'égard du cycle de vie complet de l'information enregistrée.

Certaines lois relatives à des programmes comportent des dispositions concernant les documents, mais le Canada n'impose pas d'obligation juridique générale aux ministres de l'État et à leurs ministères de créer et de conserver des documents complets et exacts sur leurs activités opérationnelles (obligation d'étayer par des documents).[xiv] Dans un environnement où les communications sont de plus en plus informelles, nous ne pouvons plus nous permettre de présumer que les documents qui conviennent ont effectivement été créés et sont conservés (ex. : il n'y a plus systématiquement de procès-verbaux de réunions).

L'objet d'une loi sur la tenue de livres serait d'améliorer l'intégrité et l'efficacité des opérations du gouvernement et la disponibilité et la qualité de l'information dont elles dépendent. Il s'agirait de reconnaître l'importance opérationnelle et autre des renseignements détenus par le gouvernement sous toutes leurs formes (y compris leur importance pour la sécurité publique) et d'exiger que leur cycle de vie fasse l'objet d'une gestion efficace. Beaucoup d'autres pays ont adopté des lois en ce sens.

Une loi sur la tenue de livres pourrait comporter les éléments suivants :

- Identifier les principes, les valeurs et les objectifs fondamentaux de la gestion de l'information sur les plans de l'intégrité, de la sécurité, de l'efficacité, de l'imputabilité, de la gestion des biens, etc.;
- Exiger que les ministres et les responsables d'organismes veillent à ce que des documents soient créés, obtenus et conservés pour étayer suffisamment les principales fonctions, activités, décisions, politiques et opérations de leur organisation;
- Exiger l'instauration d'un programme de gestion des documents et de l'information dans chaque ministère et organisme et qu'il soit doté des ressources nécessaires;
- Exiger qu'un cadre supérieur soit chargé, dans chaque ministère, de la responsabilité globale de la gestion de l'information;
- Exiger que le programme comporte des normes, des procédures et une formation concernant la justification des activités opérationnelles par des documents, l'identification et l'organisation des documents, l'entreposage et la protection des documents, l'accès aux documents et la conservation et l'élimination des documents (le tout conformément aux autres lois et normes applicables);
- Exiger que l'ensemble des programmes et opérations du gouvernement soit conforme aux normes et pratiques ci-dessus en matière de gestion de l'information enregistrée;
- Exiger que certains types d'organisation ayant affaire au gouvernement fédéral ou recevant des fonds fédéraux substantiels disposent d'un système de gestion des documents valable;
- Exiger que les documents électroniques restent accessibles pendant la durée de rétention exigible;
- Prévoir le suivi, l'évaluation et le compte rendu du programme de gestion des documents et de l'information (et du rendement des fonctionnaires qui en sont responsables);
- Formuler les conséquences du non-respect de la Loi (et circonscrire les circonstances auxquelles elles s'appliqueraient).

Fondamentalement, cette loi constituerait la base juridique de la politique de *Gestion des renseignements détenus par le gouvernement* et de ses principales dispositions. Elle pourrait également fonder d'autres politiques du gouvernement en matière d'information.[xv]

La valeur de cette nouvelle loi et ses diverses formes sont analysées en profondeur dans le rapport du

Commissaire à l'information pour l'exercice 2000-2001. Le gouvernement du Canada devrait officiellement évaluer le bien-fondé d'une loi sur la tenue de livres.

Il faut élaborer des stratégies et définir des rôles plus clairs pour la gestion de l'information.

Le leadership des organismes centraux en matière de GI s'élargit, mais on a encore besoin d'une approche « gouvernementale ». plus cohérente. Il n'existe pas de stratégie gouvernementale ou de carte routière clairement définie pour améliorer la GI. Cela accroît le risque de mauvaise coordination, de fragmentation des projets et d'obscurcissement des responsabilités. Cette stratégie doit être élaborée par les organismes centraux et les ministères, puis examinée par les comités de GI.

La stratégie permettrait de clarifier le rôle de la Direction du DPI et de la Bibliothèque et des Archives du Canada et leurs relations. Ils entretiennent actuellement des liens de partenariat, mais il est difficile de déterminer qui est responsable du tout et qui est responsable de certaines initiatives. Le site web du Secrétariat du Conseil du Trésor énumère seulement les responsabilités des Archives nationales en matière de protection des archives. Le rôle du Secrétariat proprement dit en matière de GI est décrit comme ayant trait à la gestion des ressources humaines, financières et matérielles.[xvi] Pour une raison que l'on s'explique mal, la gestion de l'information ne s'y trouve pas. Au sein de la Direction du DPI proprement dite, certains services principaux de GI entretiennent désormais des relations hiérarchiques différentes, ce qui rend la coordination plus difficile.

Le leadership en matière de gestion de l'information serait également plus clair si le dirigeant principal de l'information était doté d'un rôle plus direct et plus actif dans l'examen des budgets ministériels. Cela permettrait de s'assurer que les principaux enjeux de la GI sont circonscrits et qu'ils font partie des grands programmes prévus.

À l'échelle des ministères, le leadership en matière de GI est souvent absent. Les participants au colloque de février ont déclaré que le « manque de leadership » est le principal obstacle à l'instauration d'une bonne gestion de l'information dans leurs institutions. À cet égard, les lignes directrices du Conseil du Trésor en matière de gouvernance et d'imputabilité doivent être diffusées et faire l'objet d'une promotion active.

Il faut obtenir un appui plus solide pour mettre en œuvre la politique de gestion des renseignements détenus par le gouvernement.

Pour appuyer la mise en œuvre de la GRG, les ministères doivent se doter d'une stratégie et d'un plan opérationnel de mise en œuvre progressive. Ils auront également besoin d'instruments concrets et de modèles adaptés dans divers secteurs. Il s'agit de modèles permettant d'élaborer une analyse de rentabilité de la GI, d'évaluer les risques et avantages de la GI, d'étayer les activités opérationnelles par des documents, de créer des systèmes de classement, de déterminer les périodes de rétention des documents, de gérer les documents communiqués par courriel et affichés sur des sites web, de concevoir des plans de formation et d'exécuter d'autre tâches. Certains éléments de cette boîte à outils existent déjà au sein du gouvernement, et d'autres peuvent être inspirés de

modèles étrangers. La Direction du dirigeant principal de l'information et la Bibliothèque et les Archives du Canada ont l'intention de mettre ces documents et d'autres outils à la disposition des ministères. Pour l'instant, les ressources affichées sur les sites web des organismes centraux sont incomplètes, et les sites ne sont pas encore suffisamment structurés, intégrés, coordonnés et reliés. Dans le cadre du plan de mise en œuvre de la GRG à l'échelle du gouvernement, ces ressources devront être accessibles aux ministères pour qu'ils puissent s'en inspirer et maintenir le rythme actuel des progrès.

La gestion de l'information doit être mieux financée.

Même avec de bonnes lois, de bonnes politiques et un bon leadership, il n'est pas possible d'élaborer et d'entretenir une solide infrastructure de GI sans un financement suffisant. Dans des examens antérieurs des programmes du gouvernement, les programmes de gestion de l'information étaient à tort considérés comme des activités administratives de second ordre, et on les a décimés. Il faut de l'argent pour trouver et former du personnel qualifié, introduire des systèmes électroniques de gestion des documents et élaborer des politiques et des normes propres aux ministères. La politique de *Gestion des renseignements détenus par le gouvernement* soulève des attentes concernant les ressources nécessaires à sa mise en œuvre.

Les organismes centraux, eux aussi, ont besoin de fonds pour planifier et mettre en œuvre des initiatives globales de GI. La Bibliothèque et les Archives du Canada, par exemple, s'efforcent d'assumer un solide rôle de leadership à l'échelle du gouvernement sans les ressources nécessaires.

Les progrès réalisés dans la mise en œuvre des politiques et pratiques de gestion de l'information doivent faire l'objet d'une évaluation objective.

L'introduction de la politique de GRG est encouragée par les ministères qui y voient la possibilité d'évaluer l'état actuel de leur infrastructure de GI et de prévoir des améliorations. À plus long terme, les ministères auront régulièrement besoin d'évaluer leurs progrès dans la mise en œuvre de la politique. Il est clair que l'évaluation interne des programmes est le moyen le plus efficace de faciliter la prise en charge par les gestionnaires de leurs programmes et de leurs résultats. L'autoévaluation des gestionnaires de programme n'est pas toujours suffisamment objective, cependant, et elle ne fournit pas non plus de perspective de l'état de la GI à l'échelle du gouvernement. Les agences centrales, les vérificateurs internes et le Vérificateur général ont donc encore un rôle important à jouer dans l'évaluation de la conformité des programmes de gestion des documents aux normes.[xvii] Lorsque la politique de GRG aura eu le temps de faire son effet, il faudrait que le Bureau du Vérificateur général évalue le succès de sa mise en œuvre dans les ministères et à l'échelle du gouvernement.

Le Commissaire à l'information a également recommandé (dans son rapport pour l'exercice 2000-2001) que toutes les vérifications de programmes et de dépenses portent directement sur les enjeux et les lacunes des systèmes de gestion de l'information de ces programmes.

L'un des obstacles qui s'opposent à une plus large appréciation de la GI (et

aux projets d'évaluation de la GI) est la difficulté à mesurer les coûts, les risques, les avantages et d'autres répercussions. Comme la gestion de l'information pénètre tous les aspects des opérations du gouvernement, il est souvent difficile de quantifier ces éléments ou d'attribuer tel ou tel effet à certaines activités de GI. Il reste cependant qu'on a besoin d'une meilleure paramétrique pour justifier, élaborer, mettre en œuvre et évaluer des projets de GI. Des méthodes utiles sont accessibles. Des gouvernements (dont le fédéral) et le secteur privé ont, par exemple, élaboré des méthodes d'évaluation des risques qui peuvent être adaptées au contexte de la gestion de l'information. Le groupe Gartner a évalué le temps que les employés consacrent (et souvent perdent) à localiser et à retrouver des documents, à prendre connaissance de messages électroniques et à y répondre et à exécuter d'autres tâches en matière de gestion de l'information.[xviii] Il existe des méthodes permettant de mesurer la valeur du « capital intellectuel » conservé dans des documents.[xix] Par ailleurs, beaucoup de ministères ont lancé des projets fructueux pour obtenir des exemples précis d'avantages financiers et autres (moindre coût de l'entreposage, délai de traitement plus court, etc.).

Le gouvernement fédéral (comme celui de l'Ontario et d'autres) ont élaboré des instruments d'évaluation des effets sur la vie privée. Une méthode de ce genre pourrait servir à s'assurer que l'on tient compte d'autres enjeux et effets de la gestion de l'information dans la conception ou la restructuration de programmes, de services et de systèmes d'information.

Le gouvernement fédéral devrait procéder à une recherche en matière de paramétrique de la GI, codifier les méthodes utiles et constituer un catalogue des mesures directes et indirectes (par procuration) et fournir des exemples d'avantages concrets. Cela permettrait d'aider les ministères à justifier, à planifier et à évaluer des projets de GI et de mesurer le rendement des gestionnaires responsables de ces projets.

On a besoin d'une stratégie d'éducation et de formation en matière de GI.

On s'intéresse de plus en plus à la modernisation de la fonction publique et l'on veut s'assurer qu'elle est dotée des compétences dont elle a besoin pour fonctionner dans un environnement caractérisé par l'information et la technologie. Le plus récent exposé budgétaire comportait de nouveaux projets à cet égard. La gestion de l'information doit être un élément important de ces efforts. La capacité à gérer l'information et à l'utiliser efficacement est une compétence fondamentale qui doit être au cœur de toute stratégie d'éducation et de formation du secteur public.

La Direction du dirigeant principal de l'information, la Bibliothèque et les Archives du Canada, le Centre canadien de gestion, l'Institut du savoir de Travaux publics et Services gouvernementaux et d'autres devraient collaborer pour élaborer une stratégie d'éducation et de formation en matière de GI. Cette stratégie devrait préciser les sujets que les représentants élus, les hauts fonctionnaires, les cadres intermédiaires, les spécialistes de l'information et d'autres fonctionnaires devraient connaître. Elle devrait circonscrire le leadership associé à l'élaboration et à la mise en œuvre de programmes d'éducation et de formation pour chaque type de

destinataires. D'autres organismes gouvernementaux, professionnels et privés peuvent également jouer un rôle important à cet égard.

Une priorité fondamentale : transformer la culture politique et bureaucratique

Certains aspects sont plus profonds et complexes et, donc, plus difficiles à changer. Malgré les efforts de beaucoup de fonctionnaires consciencieux et dévoués, les grandes bureaucraties entretiennent une culture qui résiste à l'ouverture et à la transparence. De nombreux secteurs du gouvernement fédéral se caractérisent par une hiérarchie de commandement et de contrôle introvertie et frileuse. Le refus systématique de reconnaître ses erreurs persiste encore : la tendance sera plutôt de retenir l'information plutôt que de la divulguer et de rester fidèle à un ministre plutôt qu'à l'intérêt public. Les cadres supérieurs qui ont participé au colloque de février sur la GI ont déclaré que « la culture organisationnelle » était le deuxième obstacle en importance qui s'oppose à l'instauration d'une bonne gestion de l'information (après le manque de leadership).[xx]

Le changement doit venir des rangs les plus élevés parmi les hauts fonctionnaires de l'État et des élus eux-mêmes. La meilleure garantie en est un accès plus large du public, des médias et des organisations non gouvernementales à l'information qui leur permettra d'examiner les rouages du gouvernement et de responsabiliser les fonctionnaires et les élus. Le Bureau du Conseil privé peut jouer un rôle important dans ce processus, car c'est lui qui fait le lien entre les élus et les fonctionnaires. Il a la possibilité et la responsabilité de faire évoluer la gestion de l'information et l'accès à l'information en élaborant une vision forte de la gouvernance *fondée sur des preuves* à l'ère électronique. Une bonne tenue de livres et une gestion efficace de l'information permettent de fournir les preuves nécessaires au processus décisionnel et de prendre des mesures qui définissent, protègent et servent le bien public.

i Bureau du Vérificateur général du Canada, *Rapport de décembre 2002*, chapitre 10 : **http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/20021210cf.html**

ii Andrew Lipchak, *Gestion de l'information au sein du gouvernement du Canada – Analyse de la situation*, « La gestion de l'information à l'appui d'une gouvernance fondée sur des données empiriques dans l'ère électronique », Forum des politiques publiques, Ottawa, novembre 2002 : **http://www.ppforum.com/francais/index.html**

iii John McDonald, *Gestion de l'information au sein du gouvernement du Canada – Analyse de la situation*, Conseil du Trésor du Canada / Archives nationales du Canada, juin 2000.

iv Rapport du Groupe d'étude de l'accès à l'information, Conseil du Trésor, juin 2002 (chapitres 9 et 11).

v «Plaidoyer pour une stratégie» **http://www.archives.ca/06/0603_e.html**

vi Andrew Lipchak, « La gestion de l'information à l'appui d'une gouvernance fondée sur des données empiriques dans l'ère électronique », Forum des politiques publiques, Ottawa, novembre 2002 : **http://www.ppforum.com/francais/index.html**

vii Ibid

viii La politique de gestion de l'information gouvernementale remplace la politique de gestion des renseignements détenus par le gouvernement, largement orientée vers les spécialistes de la gestion des documents.

ix « Ligne directrice à l'intention des institutions fédérales en matière de gouvernance et de reddition de comptes », Secrétariat du Conseil du Trésor, octobre 2002 (version provisoire).

x L'outil d'évaluation des capacités en matière de gestion de l'information (Archives nationales) : **http://www.archives.ca/06/0603_f.html**

xi Norme ISO 15489 (*Information et documentation – Gestion des documents*), publié en octobre 2001 : **http://www.iso.ch/iso/fr/commcentre/pressreleases/2002/Ref814.html**

xii 78% des participants au Colloque sur la GI en février ont fait savoir qu'ils prévoyaient, avaient entrepris ou avaient déjà effectué une évaluation de la GI et qu'ils prévoyaient ou avaient entreprise de dresser un plan d'action ou l'avaient déjà fait.

xiii L'honorable John M. Reid, Rapport annuel du Commissaire à l'information 2000-2001, juin 2001 : **http://www.infocom.gc.ca/reports/default-f.asp**

xiv La *Loi sur la gestion des finances publiques* exige que les ministères et les sociétés d'État conservent des documents et des relevés concernant la gestion des finances et des autres éléments d'actif.

xv Par exemple : la politique du gouvernement du Canada sur les communications, la politique du gouvernement sur la sécurité, la politique sur la gestion et la technologie de l'information, la politique sur la gestion de l'information sur l'infrastructure à clé publique, la politique sur l'autorisation et l'authentification électroniques.

xvi **http://www.cio-dpi.gc.ca/im-gi/governance/gov_e.asp?Central%20Agency%20Name**

xvii Le mandat du Secrétariat du Conseil du Trésor et des Archives nationales du Canada comporte également des fonctions d'évaluation.

xviii Dans *« Plaidoyer pour une stratégie »*, la Bibliothèque et les Archives du Canada emploient certaines de ces mesures pour évaluer le coût élevé de ce gaspillage de temps au gouvernement du Canada (plus de 870 millions de dollars par an).

xix Sources utiles : **http://www.derwent.com/ipmatters/features/ipvalue.html**; **http://www.canadalawbook.ca/headlines/headline32_arc.html**; *Valuation of Intellectual Property and Intangible Assets* (Gordon V. Smith, Russell L. Parr)

xx La notion de « culture organisationnelle » n'a pas été définie dans le sondage effectué au cours du Colloque.

* Le Commissaire à l'information désire exprimer sa reconnaissance à Andrew Lipchak, de Infotegrity Consulting, pour ses conseils avisés et ses recherches soignées.

CHAPITRE III
ENQUÊTES ET EXAMENS

A. Statistiques sur la charge de travail

Au cours de l'année observée (2002-2003), 956 plaintes contre des institutions gouvernementales ont été adressées au Commissaire (voir le tableau 1). Le tableau 2 indique que l'on a procédé à 1 004 enquêtes, dont 16,2% avaient trait à des retards. À titre de comparaison, l'année dernière, 28,2% des plaintes avaient trait à des retards. Cette baisse importante renvoie à une amélioration générale du rendement du gouvernement en matière de respect des échéances.

Outre les plaintes reçues cette année, le Commissariat a répondu à 3,157 demandes de renseignements.

Les plaintes ont été réglées sans recours aux tribunaux dans tous les cas d'enquête sauf deux (voir les pages 78 à 79). Avec le consentement des demandeurs, la Cour fédérale a été saisie de ces deux plaintes.

Comme le montre le tableau 3, la durée moyenne des enquêtes est passée de 7,85 mois à 8,18 mois en un an. Le Parlement a été informé, dès l'an dernier, de la détérioration de la capacité du Commissariat à procéder à ses enquêtes dans les délais voulus en raison de problèmes de ressources, du volume élevé d'enquêtes complexes et de la difficulté à obtenir la collaboration volontaire des institutions gouvernementales. Le tableau 3A illustre les effets du pourcentage croissant de plaintes à caractère plus complexe et difficile sur les délais d'exécution.

Le tableau 1 nous rappelle que nous avons toujours un fâcheux arriéré d'enquêtes. Il s'élevait à 729 l'an dernier; il est de 631 cette année. Sur ce nombre, 373 sont en cours depuis une période indiquant qu'il s'agit d'un arriéré. Nous avons réussi à réduire cet arriéré cette année, mais ce volume reste inacceptable et il se répercute dans tous les cas sur les délais d'exécution. La réduction de l'arriéré est due en partie à une modeste infusion de nouvelles ressources accordées par le Conseil du Trésor. Au moment où nous écrivons, le Commissaire s'efforce de convaincre le Conseil du Trésor que le Commissariat ne dispose pas encore des ressources dont il a besoin pour remplir efficacement son mandat.

Comme le montre le tableau 4, des enquêtes ont été effectuées à l'égard de plaintes contre 54 institutions gouvernementales. Environ 66 % des plaintes concernaient dix institutions seulement. Cela correspond à la répartition des demandes d'accès adressées en général au gouvernement : la plus grande partie des demandes s'adressent à quelques institutions seulement.

Parmi les plaintes réglées au cours du présent exercice, les dix principales institutions en ayant fait l'objet sont les suivantes.

Institution

1. Citoyenneté et Immigration Canada 111
2. Défense nationale 84

3. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 70

4. Gendarmerie royale du Canada 60

5. Agence des douanes et du revenu du Canada 54

6. Environnement Canada 54

7. Pêches et Océans Canada 50

8. Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada 50

9. Affaires étrangères et Commerce international 46

10. Justice Canada / Bureau du Conseil privé 45

Les institutions énumérées ici n'ont pas nécessairement fait du mauvais travail. Pour mieux évaluer leur « rendement », il convient de comparer, pour chaque institution, le nombre de plaintes jugées fondées et le nombre de plaintes sans fondement.

Si l'on devait cependant énumérer les dix principales institutions à l'égard desquelles des plaintes ont été jugées fondées par le Commissaire au cours du présent exercice (qu'elles aient été réglées ou non), voici ce que l'on obtiendrait :

Institution

1. Citoyenneté et Immigration Canada 56 sur 111

2. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 53 sur 70

3. Défense nationale 50 sur 84

4. Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada 44 sur 50

5. Pêches et Océans Canada 32 sur 50

6. Statistique Canada 32 sur 34

7. Environnement Canada 31 sur 54

8. Affaires étrangères et Commerce international 30 sur 46

9. Justice Canada 29 sur 45

10. Agence des douanes et du revenu du Canada 28 sur 54

L'année dernière, nous avons signalé les difficultés éprouvées par Citoyenneté et Immigration Canada à répondre efficacement à la grande quantité de demandes d'accès. Depuis ce rapport, des ressources supplémentaires ont été accordées, et de nouvelles procédures ont été mises en place. Le ministère reste en tête des deux listes (en nombre de plaintes et en nombre de plaintes justifiées), mais son rendement commence à s'améliorer de façon manifeste. Comme l'indiquent les résultats des fiches de rendement (pages 149 à 154), la proportion de réponses en retard est passé à 3,8% au cours de la période du 1er avril au 30 novembre 2002. L'année dernière, cette proportion était de près de 13%. Toutefois, il y a preuve que l'amélioration à Citoyenneté et Immigration Canada puisse être le résultat d'une utilisation libérale des prorogations. Cette question sera explorée au cours de la prochaine année.

Tableau 1: SITUATION DES PLAINTES

	Du 1er avril 2001 au 31 mars 2002	Du 1er avril 2002 au 31 mars 2003
Reportées de l'année précédente	928	729
Reçues durant l'année	1123	1114
Annulées durant l'année	87	208
Réglées durant l'année	1235	1004
Non réglées à la fin de l'exercice	729	631

Tableau 2: ISSUE DES PLAINTES *(1er avril 2002 au 31 mars 2003)*

	ISSUE					
CATÉGORIE	Réglées	Non réglées	Non - justifiées	Aban-données	TOTAL	%
Refus de divulgation	301	31	218	39	589	58,7 %
Retards (considérés comme des refus)	135	–	24	4	163	16,2 %
Prorogations de délai	86	–	24	15	125	12,5 %
Frais	35	–	8	5	48	4,7 %
Langue	1	–	2	–	3	0,3 %
Publications	–	–	–	–	–	–
Divers	27	1	43	5	76	7,6 %
TOTAL	585	32	319	68	1004	100%
100%	58.3%	3.2%	31.8%	6.7%		

Remarque : 30 des 32 plaintes « non réglées » concernaient des demandes d'accès aux données de recensement conservées par Statistique Canada (29 dans la catégorie « Refus » et une dans la catégorie « Divers »). Au moment où le Commissaire avait conclu, les plaintes n'étaient pas encore réglées (et il a donc fallu les déclarer comme telles dans le rapport).

Cependant, le jour même où les demandes d'examen devaient être déposées à la Cour fédérale, Statistique Canada a modifié sa position et décidé de divulguer toutes les données demandées, conformément à la recommandation du Commissaire.

Tableau 3: DÉLAIS *(EN MOIS)*

CATÉGORIE	1.4.2000 – 31.3.2001		1.4.2001 – 31.3.2002		1.4.2002 – 31.3.2003	
	Mois	Cas	Mois	Cas	Mois	Cas
Refus de divulgation	7,83	534	9,76	690	9,74	589
Retards (considérés comme des refus)	3,33	575	4,99	348	4,54	163
Prorogations de délai	4,18	151	5,59	76	8,27	125
Frais	7,02	54	5,84	68	4,73	48
Langue	–	–	2,33	1	7,17	3
Publications	–	–	–	–	–	–
Divers	4,61	23	7,82	49	5,88	76
Total	5,40	1337	7,85	1232	8,18	1004

Tableau 3A: DÉLAIS *(EN MOIS)*

CATÉGORIE	1.4.2000 – 31.3.2001				1.4.2001 – 31.3.2002				1.4.2002 – 31.3.2003			
	Ordinaire		Difficile		Ordinaire		Difficile		Ordinaire		Difficile	
	Mois	%	Mois	%	Mois	%	Mois	%	Mois	%	Mois	%
Retards (considérés comme des refus)	3,25	41	5,32	2	4,67	26	8,26	3	3,35	10	6,53	6
Prorogations de délai	4,03	11	6,47	1	5,43	5	5,93	2	3,75	5	11,29	7
Frais	6,59	4	11,25	0	5,31	5	10,53	1	3,02	2	6,18	3
Language	-	-	-	-	2,33	0	-	-	3,52	0	8,99	0
Publications	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Divers	4,62	2	-	-	5,60	3	13,99	1	3,67	5	9,67	3
Total partiel cas administratifs	3,65	57	6,40	3	4,91	38	8,92	6	3,48	22	8,82	19
Refus de divulgation	7,10	35	13,46	5	8,59	47	16,35	8	7,63	45	16,93	13
Total	4,96	92	10,80	8	6,95	86	13,36	14	6,27	68	12,15	32

Remarques :

1. Cas difficiles = les cas auxquels les enquêteurs doivent consacrer deux fois plus de temps qu'en moyenne.
2. Les cas de refus prennent en moyenne quatre fois plus de temps à régler que les cas administratifs.
3. Tendance 1 : les cas administratifs représentent actuellement à peine 41% de notre charge de travail, comparativement à 60% au cours de l'exercice 2000-2001.
4. Tendance 2 : les cas difficiles représentent actuellement 32% de notre charge de travail, comparativement à tout juste 8% au cours de l'exercice 2000-2001.

Tableau 4: ISSUE DES PLAINTES *(par institution gouvernementale) 1er avril 2002 - 31 mars 2003*

INSTITUTION GOUVERNEMENTALE	Réglées	Non réglées	Non justifiées	Aban-données	TOTAL
Agriculture et Agroalimentaire Canada	11	-	1	-	12
Agence canadienne de promotion économique du Canada atlantique	1	-	1	-	2
Commission des traités de la Colombie-Britannique	-	-	1	-	1
Banque de développement du Canada	15	-	7	-	22
Agence des douanes et du revenu du Canada	28	-	23	3	54
Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec	2	-	-	-	2
Société canadienne d'hypothèques et de logement	2	-	-	1	3
Office Canada-Nouvelle-Écosse des hydrocarbures côtiers	-	-	1	-	1
Corporation commerciale canadienne	1	-	-	-	1
Téléfilm Canada	-	-	1	-	1
CAgence canadienne d'inspection des aliments	2	-	1	-	3
Patrimoine canadien	4	-	3	1	8
Commission canadienne des droits de la personne	-	-	1	-	1
Agence canadienne de développement international	5	-	-	-	5
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes	1	-	-	1	2
Service canadien du renseignement de sécurité	1	-	10	1	12
Agence spatiale canadienne	1	-	1	1	3
Citoyenneté et Immigration Canada	56	-	45	10	111
Communication Canada	8	-	-	-	8
Service correctionnel du Canada	17	-	10	1	28
Environnement Canada	31	-	7	16	54
Finances Canada	4	-	1	2	7
Pêches et Océans Canada	32	-	17	1	50
Affaires étrangères et Commerce international	30	-	11	5	46
Office de commercialisation du poisson d'eau douce	1	-	-	-	1
Santé Canada	24	-	6	2	32
Développement des ressources humaines Canada	17	-	7	-	24
Commission de l'immigration et du statut de réfugié	6	-	6	1	13

Tableau 4: ISSUE DES PLAINTES *(suite)*

INSTITUTION GOUVERNEMENTALE	Réglées	Non réglées	Non justifiées	Abandonnées	TOTAL
Affaires indiennes et du Nord canadien	7	-	6	-	13
Résolution des questions des pensionnats indiens du Canada	-	-	1	-	1
Industrie Canada	15	-	5	-	20
Centre international des droits de la personne et du développement démocratique	2	-	-	-	2
Justice Canada	29	-	12	4	45
Archives nationales du Canada	7	-	20	1	28
Commission de la capitale nationale	1	-	-	-	1
Défense nationale	50	-	33	1	84
Commission nationale des libérations conditionnelles	-	-	1	-	1
Ressources naturelles Canada	5	-	-	-	5
Bureau de l'Inspecteur général du SCRS	1	-	-	-	1
Bureau du surintendant des institutions financières	2	-	-	2	4
Ombudsman du MDN et des FC	1	-	-	1	2
Parcs Canada	-	-	2	-	2
Bureau du Conseil privé	24	-	20	1	45
Commission de la Fonction publique du Canada	1	-	-	-	1
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	53	-	15	2	70
Gendarmerie royale du Canada	24	-	29	7	60
Solliciteur général du Canada	3	-	1	-	4
Statistique Canada	2	30	-	2	34
Transports Canada	12	-	4	-	16
Bureau de la sécurité des transports du Canada	-	2	-	-	2
Secrétariat du Conseil du Trésor	44	-	5	1	50
Administration portuaire de Trois-Rivières	1	-	-	-	1
Affaires des anciens combattants Canada	-	-	2	-	2
Diversification économique de l'Ouest	2	-	1	-	3
TOTAL	**585**	**32**	**319**	**68**	**1004**

Tableau 5: RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES PLAINTES
(par lieu de résidence des plaignants) 1er avril 2002 – 31 mars 2003

	Reçues	Réglées
Étranger	20	12
Terre-Neuve	26	16
Île-du-Prince-Édouard	2	0
Nouvelle-Écosse	71	77
Nouveau-Brunswick	9	9
Québec	81	79
Région de la capitale nationale	347	427
Ontario	146	113
Manitoba	34	32
Saskatchewan	11	17
Alberta	52	53
Colombie-Britannique	149	163
Yukon	0	1
Territoires du Nord-Ouest	4	3
Nunavut	4	2
TOTAL	956	1004

B. La procédure d'enquête démystifiée

La *Loi sur l'accès à l'information* confère au Commissaire à l'information le pouvoir discrétionnaire de choisir les procédures d'enquête qu'il juge utiles. Ce pouvoir renvoie à la nécessité de disposer d'un organisme chargé de mener des enquêtes sur les plaintes formulées contre des institutions fédérales qui jouisse de la latitude nécessaire pour choisir ses méthodes, son style et ses perspectives. Il faut en effet avoir le loisir de donner une réponse efficace en fonction de variations comme les suivantes :

- Types de plaintes;
- Complexité des enjeux factuels ou juridiques;
- Répercussions négatives possibles sur des particuliers;
- Probabilité de poursuites judiciaires connexes;
- Degré de collaboration des institutions gouvernementales, des témoins et des plaignants;
- Disponibilité de ressources.

Le Commissaire à l'information, tout en étant soucieux de la nécessité de cette latitude, estime important d'aider toutes les parties aux enquêtes pour mieux déterminer les procédures qu'il y a lieu de choisir et les circonstances dans lesquelles il y a lieu de le faire.

La procédure informelle

La méthode d'enquête de choix pour la détermination des faits (et celle qui est employée dans plus de 90 pour cent des cas) est l'**entrevue informelle** à laquelle procède un enquêteur délégué par le Commissaire. Les parties s'entendent préalablement sur le moment qui leur convient pour discuter de vive voix ou par téléphone,

dans un endroit généralement choisi par l'interviewé. Ces entrevues ne se déroulent pas sous serment. Les entrevues informelles sont rarement enregistrées, et jamais à l'insu de l'interviewé.

Dans ce cadre, l'enquêteur s'assure que l'interviewé sera interrogé en privé et à l'écart de toute autre personne (qu'il s'agisse de collègues, de superviseurs ou de représentants juridiques de l'employeur). Ce n'est que si l'interviewé demande à être accompagné d'autres personnes et seulement si l'enquêteur est convaincu que ces personnes faciliteront l'enquête et n'empêcheront pas l'interviewé de faire preuve de franchise que d'autres personnes seront autorisées à être présentes lors d'une entrevue informelle.

La méthode d'enquête informelle de choix pour obtenir le point de vue des plaignants et des institutions gouvernementales est une combinaison d'entrevues (de vive voix ou par téléphone) et d'échanges de lettres. Pour obtenir le point de vue de chefs d'institutions gouvernementales, l'enquêteur traite directement avec le fonctionnaire chargé par le chef de l'institution de fournir des renseignements au Commissaire.

Cette description de la procédure informelle doit se lire parallèlement aux **Normes de qualité de service pour les enquêtes du Commissaire** énoncées aux pages 60 à 64.

Directives pour les enquêtes formelles

Lorsque le Commissaire à l'information est d'avis que les preuves ou les arguments doivent être « officiels », la procédure peut devenir moins informelle. Les situations qui peuvent déclencher une procédure plus officielle sont notamment les suivantes :

1) Un témoin ou représentant du ministère ne collabore pas dans le cadre de la procédure informelle (ne s'entend sur aucun rendez-vous, ne se présente pas à l'entrevue, refuse de répondre à une question, veut absolument une procédure formelle, refuse de fournir des documents, se comporte de façon inacceptable).

2) Certaines circonstances (par exemple, des allégations de destruction illicite de documents) peuvent donner lieu à une conclusion, un commentaire ou une recommandation négative pour un particulier.

3) L'existence de preuves contradictoires et de questions de crédibilité.

4) Le risque de poursuites judiciaires.

5) Un témoin insiste pour être accompagné d'un avocat.

6) Il y a lieu de s'assurer qu'un témoin comprend bien la nature, le caractère et la gravité des preuves qu'il a fournies à titre informel.

Dans le cadre de l'instruction formelle, les preuves sont recueillies par un agent délégué qui préside la séance au nom du Commissaire à l'information. Dans ce cas de figure, le témoin est invité à se présenter à un moment qui convient à tous. S'il n'est pas possible d'obtenir la collaboration volontaire d'un témoin, et seulement dans ce cas, une assignation à comparaître lui est notifiée. En général, l'instruction officielle se déroule au Commissariat. Elle est souvent enregistrée (il s'agit en général d'un enregistrement sonore seulement, quoique un enregistrement

audiovisuel soit possible pour faciliter la formation des nouveaux enquêteurs), et le témoin parle sous serment. Le témoin peut être accompagné d'un avocat, mais pas par un collègue, un superviseur ou un représentant de son employeur. Il est possible de recueillir les dépositions de plusieurs témoins au cours d'une même instruction officielle si le président de séance est convaincu qu'un groupe de témoins facilitera l'enquête et si tous les témoins acceptent de parler en la présence des autres.

Le président de séance détermine tous les aspects de la procédure, dont le déroulement de l'interrogatoire et le règlement des enjeux de la procédure et des questions probatoires. Il peut être aidé d'un avocat et du personnel d'enquête. Il n'est pas assujetti aux règles de la preuve applicables aux tribunaux et, partant, il peut demander des éléments de preuve sur tout ce qu'il juge utile à l'enquête et à l'examen de la plainte.

i) Le rôle de l'avocat

Les avocats n'ont pas de rôle ni de droits plus importants dans une instruction formelle qu'ils n'en auraient auprès d'un témoin dans une instance civile ou une comparution devant une commission d'enquête.

Au cours d'une instruction formelle, le témoin et l'avocat sont invités à ne s'adresser qu'au président de séance et ne peuvent se parler entre eux. S'ils désirent se parler, le président de séance accèdera généralement à cette requête et ajournera la séance pour leur permettre d'avoir une conversation privée.

Il ne revient pas à l'avocat d'interroger son témoin. Mais, lorsque le président de séance a terminé d'interroger le témoin, l'avocat peut lui demander de l'autoriser à poser des questions à son témoin, et il obtiendra généralement cette permission.

L'avocat n'est pas autorisé à représenter le témoin s'il représente également d'autres témoins ou l'employeur du témoin, à moins qu'il soit raisonnablement possible, grâce à des ordonnances et engagements de confidentialité, de s'assurer que le témoin peut rendre son témoignage « en privé » et que le caractère privé et l'intégrité de l'enquête sont préservés.

ii) Les ordonnances de confidentialité

L'obligation légale pour le Commissaire de faire ses enquêtes « en privé » impose à toutes les parties l'obligation de préserver la confidentialité des renseignements fournis. Il arrive cependant que le président de séance consolide cette obligation en rendant des ordonnances de confidentialité adressées au témoin, à l'avocat ou aux deux. Ce genre d'ordonnances peut être délivré dans les circonstances suivantes :

1) Un témoin est accompagné d'un avocat de l'État ou d'un avocat qui représente également d'autres témoins ou l'employeur du témoin (voir ci-dessus la section intitulée **Le rôle de l'avocat**).

2) Le témoignage rendu par un témoin à l'occasion d'une séance antérieure risque d'être révélé par le président de séance au cours de l'interrogatoire d'un autre témoin.

3) L'intégrité de l'enquête exige de limiter la communication de preuves entre les témoins potentiels.

C'est aussi en raison du caractère « privé » des enquêtes que les témoins ne peuvent obtenir de copies des bandes d'enregistrement ou des transcriptions des instructions officielles. Les témoins (ou leur avocat) peuvent consulter les bandes d'enregistrement ou les transcriptions de leurs propres témoignages, mais seulement au Commissariat et sous surveillance.

iii) Le risque de commentaires négatifs

Au cours de la procédure informelle ou de l'instruction formelle, des preuves peuvent être produites ou découvertes qui inciteront peut-être le Commissaire à formuler des commentaires ou des recommandations (dans son rapport au plaignant ou dans celui qu'il adressera à l'institution gouvernementale ou au Parlement) dont les effets seront négatifs pour des personnes identifiables. Dans ce cas, les personnes en question (1) seront avisées par écrit du risque de commentaires ou recommandations négatifs, (2) seront informées des preuves à l'appui de ces commentaires ou recommandations et (3) se verront offrir la possibilité juste et raisonnable de présenter des preuves et de formuler des observations en réponse à l'avis en question.

En aucun cas, le Commissaire à l'information ne pourra conclure au délit criminel ou au préjudice civil contre une personne (sauf dans le cadre d'un procès pour outrage).

Si le Commissaire se trouve en possession de preuves indiquant qu'une infraction fédérale ou provinciale a été commise, il est autorisé à révéler ces preuves au procureur général du Canada. Si l'infraction éventuelle est le parjure ou si elle tombe sous le coup de la *Loi sur l'accès à l'information*, le Commissaire peut renvoyer l'affaire à la GRC pour que celle-ci procède à une enquête criminelle.

L'année dernière, le Commissaire a exercé son pouvoir d'assignation à comparaître et de production de document à sept occasions. Cette année, neuf ordonnances ont été rendues :

3 pour assigner des témoins à comparaître et ordonner la production de documents,

2 pour assigner des témoins à comparaître,

4 pour ordonner la production de documents.

Selon la pratique courante, tous les témoins qui ont reçu des assignations ont préalablement été invités à collaborer volontairement. Aucun des témoins assignés à comparaître n'a contesté la légalité de l'assignation.

C. Normes de qualité de service

Dans le rapport de l'année dernière, on estimait que l'une des raisons pour lesquelles les enquêtes du Commissaire prennent du temps est (outre l'insuffisance des ressources) la lenteur que mettent les institutions à répondre aux demandes de réunions, d'explications et de documentation. L'année dernière, par ailleurs, le Commissaire a informé le gouvernement son intention de fixer des échéances aux activités d'enquête afin de clore les enquêtes dans des délais fixes, « normalisés ». Cet échéancier et ces normes ont effectivement été déterminés, présentés

au Conseil du Trésor et discutés avec les coordonnateurs de l'accès à l'information. Compte tenu des commentaires et suggestions proposées au cours des consultations, le Commissaire a adopté l'échéancier et les normes suivants pour orienter le travail de ses enquêteurs et celui des fonctionnaires auxquels ils ont affaire.

Politique des normes de service

Le Commissariat à l'information fera le maximum, de concert avec les plaignants et les institutions gouvernementales, pour régler toutes les plaintes « administratives » (retards, frais, langue et prorogations de délai) dans un délai de 30 jours après la publication de l'avis délivré au ministère aux termes de l'article 32 de la Loi. Eu égard à toutes les autres plaintes (exeptions, exclusions et documents manquants), le Commissariat fera le maximum pour les régler dans un délai de 90 jours après la publication de l'avis.

Pour que ces objectifs soient réalisés, il faudra que le personnel du Commissariat et celui des institutions gouvernementales incriminées respectent certaines échéances et procédures dans leurs rapports. Plus de 90 pour cent des enquêtes sont informelles (les témoignages n'y sont pas rendus sous serment ni enregistrés, la production de documents et la comparution des témoins ne font pas l'objet d'ordonnances, et les documents originaux sont rarement exigés). Par conséquent, ces normes de service s'appliquent à la procédure d'enquête informelle.

A. Dans les cinq jours suivant la réception d'une plainte qu'on lui a confiée, l'enquêteur fera le maximum pour rencontrer le plaignant ou pour communiquer avec lui par téléphone :

   i) pour se présenter et lui expliquer comment le rejoindre,

   ii) pour lui expliquer la procédure d'enquête du Commissaire et son droit à présenter des observations,

   iii) pour discuter de la nature de la plainte afin de s'assurer qu'il la comprend bien et que le plaignant l'a correctement formulée,

   iv) pour obtenir tous les éléments de preuve utiles dont dispose le plaignant.

B. Après avoir examiné la formulation de la plainte, les éléments de preuve fournis par le plaignant et les explications que celui-ci a éventuellement ajoutées, l'enquêteur déterminera si la plainte est effectivement du ressort du Commissaire selon le paragraphe 30(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*. Si l'enquêteur estime que ce n'est pas le cas, il le signalera au Commissaire à l'information en recommandant que le plaignant en soit informé. La décision finale appartient au Commissaire à l'information.

C. Si la plainte est du ressort du Commissaire, l'enquêteur entamera officiellement une enquête en informant personnellement le délégué du chef de l'institution incriminée de son intention de faire enquête et en lui communiquant un résumé de la substance de la plainte (ainsi que l'exige l'article 32 de la Loi). En général, le délégué qui reçoit les avis du Commissaire est le coordonnateur de l'accès à l'information et de la protection des

renseignements personnels de l'institution.

D. Les enquêteurs du Commissariat et les coordonnateurs de l'accès à l'information des institutions gouvernementales sont censés collaborer pour trouver le temps de se rencontrer une première fois dans les cinq jours suivant la demande adressée par l'enquêteur au coordonnateur. Le but de la première rencontre est le suivant :

i) Permettre de signifier personnellement l'avis délivré en vertu de l'article 32;

ii) Veiller à ce que les deux parties comprennent la plainte de la même façon;

iii) Permettre à l'enquêteur d'obtenir le dossier administratif original de l'institution concernant le traitement de la demande d'accès que concerne la plainte ainsi qu'un exemplaire du document d'acheminement AIPRP connexe. Le dossier original sera photocopié sur place par l'enquêteur ou renvoyé à l'institution dans les dix jours suivants;

iv) Permettre à l'enquêteur de s'assurer qu'il possède un exemplaire à jour du décret sur la désignation rendu en vertu de l'article 73 de la Loi;

v) Permettre à l'enquêteur d'obtenir des copies ou les originaux de tous les documents ayant trait à la demande d'accès qui a donné lieu à la plainte pour refus injustifié. Ces documents doivent être fournis en version intégrale à moins que l'institution ait invoqué l'article 69 de la Loi pour refuser l'accès et que le dossier de traitement contienne des documents appropriés du BCP attestant que l'information non communiquée est un document confidentiel du Cabinet;

vi) Permettre à l'enquêteur d'obtenir d'autres documents qui ne se trouvent pas dans le dossier de traitement et qui expliquent pourquoi l'institution a invoqué l'une ou l'autres des dispositions de la Loi en matière de frais, de prorogation de délai, d'exclusion ou d'exeption (ou toute autre disposition à laquelle la plainte se rapporte);

vii) Permettre à l'enquêteur d'obtenir les noms et coordonnées des principales personnes ayant eu affaire à la demande d'accès, notamment : l'analyste AIPRP désigné, le fonctionnaire du BPR qui a fourni l'avis relatif au caractère confidentiel des documents et/ou au délai, au travail et aux coûts associés au traitement de la demande, la personne qui a procédé à la recherche dans les documents utiles et la personne qui a approuvé la réponse donnée au plaignant;

viii) Permettre à l'enquêteur de dresser la liste des lacunes de l'affaire, notamment :

- conformité de l'avis délivré en vertu de l'article 32;

- conformité du dossier de traitement;

ix) Permettre aux parties de fixer la date d'une deuxième

rencontre dans les dix jours suivant la première.

(Remarque : les documents originaux remis à l'enquêteur seront renvoyés dans les dix jours, conformément au paragraphe 36(5) de la Loi.)

E. La deuxième rencontre entre l'enquêteur et le coordonnateur AIPRP leur permettra :

- à l'enquêteur d'obtenir les renseignements qui lui manquent encore éventuellement,

- d'examiner et de finaliser les mesures que l'enquêteur se propose de prendre pour la suite de l'enquête : échéances des étapes d'enquête prévues pour clore l'enquête dans le délai voulu (30 jours pour les plaintes administratives et 90 jours pour les refus d'accès).

F. Après avoir pris connaissance des arguments de l'institution, l'enquêteur donnera au plaignant la possibilité de répondre à ces arguments sur le fond (sous réserve des obligations de l'enquêteur en matière de confidentialité aux termes des articles 63 et 64 de la Loi).

G. Dans les cinq jours suivant l'achèvement des étapes prévues dans le plan d'enquête, l'enquêteur rédigera et présentera au Commissaire à l'information un rapport où il présentera les résultats de son enquête et formulera sa recommandation concernant la plainte, à savoir si celle-ci :

1. n'est pas justifiée;

2. a été réglée;

3. est justifiée et a fait l'objet de recommandations au chef de l'institution pour que celui-ci prenne des mesures correctives.

Le rapport de l'enquêteur devra, s'il y a lieu, préciser les raisons pour lesquelles le délai normalisé de 30 ou de 90 jours n'a pas été respecté.

Le plan d'enquête

Puisque le Commissaire à l'information a pour fonction de procéder à des enquêtes approfondies indépendantes, il faut absolument éviter que les institutions gouvernementales contrôlent ou donnent l'impression de contrôler le déroulement des enquêtes relatives aux plaintes formulées contre elles.

Il est cependant tout aussi important de faire en sorte que les enquêtes soient aussi efficaces que possible en obtenant la collaboration informelle des institutions afin que les enquêteurs établissent les faits, obtiennent les arguments des parties et proposent des solutions. C'est pour trouver des solutions que les enquêteurs discuteront avec les coordonnateurs AIPRP de certains aspects du plan d'enquête. Il peut arriver, quoique rarement, que l'enquêteur ait affaire à des allégations de faute, à des questions de crédibilité ou à des exigences spéciales en matière de confidentialité, auxquels cas il peut décider de s'abstenir de communiquer certains éléments du plan d'enquête au coordonnateur.

En général, l'enquêteur essaie d'obtenir l'accord du coordonnateur AIPRP pour faciliter certaines activités dans des délais déterminés. Les éléments du plan d'enquête au sujet desquels des échéances devront être discutées et convenues à la deuxième réunion sont notamment les suivants :

1. Prévoir les entrevues avec des fonctionnaires;

2. Obtenir d'autres documents;

3. Fournir au coordonnateur AIPRP l'analyse du bien-fondé de la position de l'institution;

4. Obtenir les arguments du fonctionnaire désigné à l'appui de ses décisions;

5. Proposer une solution au fonctionnaire désigné (sous réserve de l'approbation du Commissaire à l'information);

6. Obtenir la réponse du fonctionnaire désigné à la proposition de l'enquêteur;

7. S'il y a lieu, énoncer les raisons pour lesquelles il n'a pas été possible de s'entendre sur des échéances permettant de mener à bien les activités prévues dans le plan d'enquête dans les délais de 30 ou 90 jours prévus par les normes de service.

Le Commissaire à l'information est conscient du fait que la capacité de son Commissariat et des institutions incriminées à respecter ces normes de service dépendra de la disponibilité de ressources, de l'efficacité des procédures et de la collaboration, du respect et de la bonne volonté des parties. L'expérience fera l'objet d'un suivi étroit, de concert avec le Secrétariat du Conseil du Trésor. Si les normes de service ne peuvent être respectées, il ne faudra pas tarder à procéder à une analyse des causes.

D. Les retards

Depuis vingt ans que la *Loi sur l'accès à l'information* existe, la priorité du Commissariat à l'information a bien souvent été de régler un problème chronique au gouvernement : le retard mis à répondre aux demandes d'accès. Au début du mandat du Commissaire actuel, en 1998, le projet de « fiche de rendement » a été lancé : il s'agissait de classer certains ministères en fonction du pourcentage de demandes d'accès n'ayant pas obtenu de réponse dans les délais officiels. Ces fiches (37 en tout, pour onze institutions) ont été regroupées en rapports spéciaux déposés au Parlement ou, comme cette année, inclues dans le rapport annuel du Commissaire.

Ce projet, entamé en 1998, a permis de réduire considérablement le nombre des plaintes pour retard adressées au Commissaire : d'un maximum de 49,5 pour cent, la proportion de plaintes pour retard par rapport à l'ensemble des plaintes est passée, cette année, à 16,2 pour cent.

Le Commissariat à l'information a continué, cette année, à s'intéresser au rendement des ministères en matière de délai de réponse. La même norme de classement a servi également cette année. Elle s'appuie sur la disposition de la Loi qui considère les réponses tardives comme des refus. Le classement dépend du pourcentage de demandes auxquelles on n'a pas répondu dans les délais officiels et qui, par conséquent, sont considérées comme ayant fait l'objet d'un refus tel qu'indiqué dans le tableau qui suit.

Au cours des dernières années, trois ministères ont obtenu le meilleur classement : le Bureau du Conseil privé et Santé Canada ont obtenu un « A » au début de 2000, un an après

% de refus présumés	Commentaire	Classement
0-5 pour cent	Conformité idéale	A
5-10 pour cent	Conformité substantielle	B
10-15 pour cent	Conformité limite	C
15-20 pour cent	Conformité inférieure à la norme	D
Plus de 20 pour cent	Alerte rouge	F

l'introduction des fiches de rendement. Développement des ressources humaines Canada a obtenu un « A » au début de 2000.

Cette année, le Commissariat a rendu un rapport sur les neuf ministères où ont été introduites des fiches de rendement dans les années antérieures. Par ailleurs, deux ministères (Travaux publics et Services gouvernementaux et le Service correctionnel du Canada) ont été évalués et classés cette année pour la première fois.

Les résultats obtenus par les neuf ministères selon les dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information* du 1er avril au 30 novembre 2002 sont présentés au tableau 1.

Dans l'ensemble, les ministères ont fait beaucoup de progrès dans la mise en œuvre des recommandations des fiches de rendement et dans la réduction de l'incidence des retards. Chaque ministère a pris des mesures un peu différentes pour réduire le nombre de refus présumés. Comme les fiches de rendement et les rapports provisoires portent sur une partie de l'exercice (avril à novembre), les ministères ont tendance à terminer l'année avec une note inférieure à celle des huit premiers mois. Le tableau 2 illustre la situation des ministères ayant fait l'objet d'un rapport provisoire en janvier 2002.

Comme le montre le tableau 3, on enregistre une nette amélioration du rendement depuis l'introduction des fiches de rendement en 1998.

On voit que les six institutions classées dans la catégorie « F » ont retroussé leurs manches dans les années suivantes. Quatre d'entre elles ont obtenu un « A » et deux, un « B ». Une seulement a reculé par rapport à son meilleur classement. En 1999-2000, le

Tableau 1 - Ratio Nouvelles demandes/refus présumés, du 1er avril au 30 novembre 2002

Ministère	% de refus présumés	Classement
Agence des douanes et du revenu du Canada	3,5 %	A
Citoyenneté et Immigration Canada	3,8 %	A
Ministère de la Défense nationale	9,1 %	B
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international	7,8 %	B
Pêches et Océans Canada	4,2 %	A
Santé Canada	5,0 %	A
Développement des ressources humaines Canada	19,7 %	D
Bureau du Conseil privé	17,5 %	D
Transports Canada	19,0 %	D

Tableau 2 - Ratio nouvelles demandes/refus présumés		
Ministère	Classement pour la période du 1er avril au 30 novembre 2001	Classement 2001-2002
Agence des douanes et du revenu du Canada	B	B
Citoyenneté et Immigration Canada	C	C
Ministère de la Défense nationale	C	C
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international	D	F
Pêches et Océans Canada	F	F
Transports Canada	C	D

Tableau 3					
	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003
ADRC	F	F	C	B	A
CIC	F	F	D	C	A
SCC	-	-	-	-	F
MAFCI	F	F	F	D	B
P&O	-	-	F	F	A
SCan	F	A	-	-	A
DRHC	-	A	-	-	D
MDN	F	F	D	C	B
BCP	F	A	-	-	D
TPSGC	-	-	-	-	F
TC	-	F	F	C	D

BCP était passé de la note « F » (échec) à la note « A ». Cette année, il n'a obtenu qu'un « D ».

Transports Canada n'a pas été évalué avant 1999-2000, et il avait obtenu un « F ». Il est passé à la note « C » en 2001-2002. Il s'est malheureusement classé dans la catégorie « D » cette année. Remarquons également que DRHC a obtenu un « A » dès sa première année d'évaluation, en 1999-2000. Cette année, il a rejoint le BCP dans la catégorie « D ».

Les deux institutions évaluées pour la première fois cette année (le SCC et TPSGC) sont toutes deux classées dans la catégorie de l'échec (voir les rapports de rendement complets à l'appendice B).

Il semble évident que le problème des retards est moins grave, mais il n'est pas encore réglé. Beaucoup de facteurs de l'ordre de la procédure expliquent le nombre inadmissible de demandes en situation de refus présumé. Parmi eux, quatre ressortent plus particulièrement comme causes éventuelles des retards :

- **La lenteur de la recherche des documents :** il est indispensable que l'on retrouve les documents dans les délais impartis pour éviter des retards initiaux dans le traitement;

- **Des ressources insuffisantes :** le coordonnateur de l'accès à l'information doit disposer de suffisamment de ressources et des pouvoirs nécessaires pour traiter le volume des demandes adressées au ministère;

- **La lourdeur de la procédure d'approbation :** une procédure d'approbation qui exige un certain nombre de vérifications est fastidieuse et entraîne des retards importants dans des ministères qui continuent à fonctionner selon un mode d'évitement du risque; et

- **Le manque d'intérêt de la haute direction :** toute la procédure d'accès exige l'appui de la haute direction. Si cet appui n'est pas manifeste et communiqué au personnel du ministère, la tendance au respect des échéances s'affaiblit progressivement.

Les prorogations de délai pour consultations en vertu de l'alinéa 9b) de la *Loi sur l'accès à l'information* continuent, de temps à autre, d'être un obstacle à la réduction du nombre de demandes en situation de refus présumé. Il peut arriver, en raison du manque de communication entre les ministères, que la durée d'une prorogation de délai soit décidée sans l'avis du ministère qui devra examiner les documents. Par ailleurs, il peut arriver qu'un ministère envoie d'un seul coup plus d'une demande d'accès à un autre ministère pour consultation, sans l'avoir contacté préalablement.

C'est Santé Canada qui fait preuve d'une conformité systématique aux échéances fixées par la Loi. Le directeur de la Division de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels de Santé Canada circonscrit un certain nombre de facteurs qui, selon lui, contribuent au maintien d'une conformité idéale à l'égard des échéances prévues dans la *Loi sur l'accès à l'information*. Dans l'ensemble, il estime que les ingrédients de base sont la détermination constante à obtenir la note « A » et le travail d'équipe du personnel du ministère. Il y ajoute les facteurs suivants, qui, selon lui, influencent la capacité du ministère à traiter les demandes d'accès dans les délais voulus :

Le rôle du BPR

Il est indispensable de faire connaître les délais de la procédure d'accès aux bureaux de première responsabilité (BPR) et de leur expliquer le rôle qu'ils jouent dans l'équipe d'accès à l'information (AI) eu égard au respect de ces délais. La personne-ressource AIPRP du BPR peut changer, de même que ses priorités peuvent changer. Il demeure que le BPR a l'obligation de respecter les délais fixés par la Loi et par le ministère dans le rôle qu'il joue dans la procédure d'accès, et cela doit être communiqué régulièrement aux BPR.

La clarification de la demande

Lorsqu'il y a lieu de communiquer avec le requérant pour clarifier une demande, la date de réception de la demande doit être modifiée compte tenu de la nécessité d'en clarifier le contenu.

L'aide du directeur de l'AIPRP

Il peut arriver que le directeur de l'AIPRP doive intervenir dans la procédure, quel que soit le degré de délégation. Il se met à la disposition du personnel de l'AIPRP lorsque celui-ci l'informe d'un retard éventuel. En examinant de près une situation qui risque de donner lieu à un refus

présumé et en envisageant des mesures correctives quelques jours avant l'échéance, on peut éviter qu'une demande soit en situation de refus présumé.

L'estimation des frais

Santé Canada « arrête la pendule » lorsque l'estimation des frais est envoyée au requérant. La durée effective de traitement de la demande n'inclut pas le temps que prend le requérant à répondre à la demande de dépôt ou de paiement de frais exigibles selon le Règlement de la *Loi sur l'accès à l'information*.

L'amélioration continue

Il est toujours possible d'apporter des améliorations à la procédure d'accès. Par exemple, jusqu'ici, une personne-ressource du BPR rédigeait un rapport sur la recherche des documents. Ce rapport était rédigé même s'il n'y avait pas de documents. C'est le directeur général du secteur qui signait le rapport. La restructuration a permis d'éliminer ce rapport, et la personne-ressource du BPR envoie un message électronique directement à la Division de l'AIPRP pour lui faire connaître le résultat des recherches.

Le prix de la personne-ressource du mois

Pour reconnaître l'excellence, la Division de l'AIPRP de SC a créé un Prix de la personne-ressource du mois au BPR.

L'engagement de la haute direction

Le directeur de l'AIPRP remet un rapport hebdomadaire au bureau du sous-ministre, où il signale les demandes dont la réponse est en retard et indique les raisons de ces retards.

E: La nouvelle priorité du Commissaire

Le problème des retards restera prioritaire pour le Commissaire à l'information au cours des années à venir, mais son attention se tournera également vers une nouvelle priorité.

Le changement de perspective eu égard aux retards supposera un examen attentif de la façon dont les institutions gouvernementales interprètent et appliquent les dispositions de l'article 9 de la *Loi sur l'accès à l'information* en matière de prorogation de délai. Il importe de vérifier que la réduction de l'incidence des retards de réponse n'est pas due à un usage trop libéral des dispositions de la Loi relatives aux prorogations de délai. Il faudra par ailleurs se pencher sur la question de la conformité au paragraphe 9(2), qui fait obligation aux institutions d'informer le Commissaire à l'information de toute prolongation de délai supérieure à trente jours.

La nouvelle priorité aura trait au mode d'application des exeptions, notamment des exeptions discrétionnaires. La nécessité de considérer cette question est bien expliquée dans le rapport publié en juin 2002 par le Groupe d'étude de l'accès à l'information :

> « Même si nous avons conclu que l'architecture globale des exemptions est valable, il ne s'ensuit pas nécessairement que les objectifs voulus par le Parlement sont toujours atteints. À notre avis, ce résultat n'est pas tant attribuable à des imperfections, somme toute relatives, de l'architecture générale de la Loi, ou à des exceptions ou exclusions spécifiques, mais plutôt

à la façon dont les exemptions discrétionnaires sont comprises et appliquées.

L'exercice du pouvoir discrétionnaire entraîne implicitement la considération par le décideur des facteurs pertinents dans chaque cas, dont le préjudice anticipé en cas de divulgation. Cependant, nous avons l'impression que les responsables des institutions gouvernementales (ou leurs délégués) ne tiennent pas toujours compte de tous les facteurs pertinents dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire; ils ne sont pas toujours capables de justifier de façon claire leur décision de ne pas divulguer l'information. Nous avons d'ailleurs constaté le même problème dans toutes les compétences que nous avons consultées.

Il s'agit donc de trouver des moyens de rendre la pratique plus conforme à l'intention de la Loi. Nous sommes d'avis que les institutions devraient considérer si un préjudice qu'on peut préciser pourrait découler de la divulgation, que l'exemption comprenne ou non un critère explicite de préjudice. Nous sommes aussi d'avis que dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire, les institutions devraient tenir compte du fait que l'information devient généralement moins sensible au fil des ans. La réforme la plus productive serait de trouver le moyen d'assurer que le pouvoir discrétionnaire soit exercé seulement à la lumière de telles considérations. Une exemption ne devrait être invoquée que si des motifs convaincants de ne pas divulguer l'information peuvent être mis de l'avant.

L'application des exemptions ne devrait pas être une question de réflexion juridique complexe, il devrait plutôt s'agir de se poser les bonnes questions de base, de façon constante et à toutes les étapes, par exemple : y a-t-il de bonnes raisons de protéger l'information dans ce cas-ci? À quel moment pourra-t-elle être divulguée sans causer de préjudice à un des intérêts protégés par la Loi? » (pages 45-46)

Cette nouvelle priorité se concrétisera dans les fiches de rendement de l'année prochaine et elle supposera l'analyse d'un échantillon de réponses à des demandes d'accès n'ayant pas donné lieu à des plaintes. Entre autres facteurs, les éléments suivants devront être examinés :

1) Les motifs d'exeption sont-ils enregistrés dans le dossier de traitement?

2) A-t-on suffisamment pesé le pour et le contre avant d'invoquer des exceptions?

3) Existe-t-il des éléments attestant que l'on a exercé un pouvoir discrétionnaire en faveur de la divulgation de renseignements pouvant être exemptés?

4) Le fondé de pouvoir et les spécialistes de l'accès à l'information ont-ils reçu une formation concernant l'usage qu'il convient de faire de ce pouvoir discrétionnaire?

5) Le dossier comporte-t-il des éléments attestant que le fondé de pouvoir se fait l'avocat du diable lorsque des gestionnaires opérationnels recommandent le secret?

6) Le ministère dispose-t-il d'instructions écrites sur l'exercice qu'il convient de faire du pouvoir discrétionnaire et de directives expliquant que les exeptions et exclusions doivent être interprétées

et appliquées, autant que possible, de façon à faciliter et à promouvoir la divulgation de l'information?

F: Les initiatives du Conseil du Trésor

Le ministre responsable de la bonne administration de la *Loi sur l'accès à l'information* dans l'ensemble du gouvernement est le Président du Conseil du Trésor. Il est aidé à cet égard par la Division de l'information et de la politique de sécurité (DIPS) du Secrétariat du Conseil du Trésor. Les agents de la DIPS ont un rôle crucial à jouer dans les instructions communiquées à toutes les institutions gouvernementales pour garantir l'uniformité d'application de la Loi sur l'accès, favoriser un climat d'ouverture et faciliter le règlement des problèmes avant qu'ils deviennent systémiques ou fassent l'objet de plaintes adressées au Commissaire.

Depuis des années, les commissaires à l'information se plaignent du fait que les ministres du Conseil du Trésor n'accordent pas d'importance ni de ressources à ces responsabilités. Récemment, et de nouveau cette année, on voit des signes d'amélioration, mais il demeure des raisons de s'inquiéter.

Sur le plan négatif, le président du Conseil du Trésor n'a pas encore donné suite aux recommandations formulées il y a près d'un an par le Groupe d'étude de l'accès à l'information concernant des initiatives administratives et financières. Par ailleurs, le Conseil n'a pas encore commencé à recueillir sur le fonctionnement du système d'accès le genre de statistiques qui lui permettraient d'évaluer la « santé » du système et d'intervenir en temps et lieu pour régler les problèmes de procédure, de ressources et d'attitudes.

C'est en grande partie à cause de la décision du Secrétariat du Conseil du Trésor de ne pas suivre de près le fonctionnement du système que le Commissaire à l'information a décidé de dresser des fiches de rendement sur certaines institutions.

Sur le plan positif, le SCT a organisé la première conférence mixte des spécialistes de l'AIPRP et de la sécurité le 4 mars 2003. Le thème du jour était le suivant : « Développer la capacité d'apprentissage des communautés de l'AIPRP et de la sécurité : Outils clés de perfectionnement professionnel ». Les objectifs de la conférence étaient d'initier les participants aux concepts d'apprentissage personnel et de perfectionnement et de fournir aux deux groupes de spécialistes la possibilité d'entrer en contact et de nouer des relations de travail plus solides. La journée a été composée d'exposés et d'atelier sur des sujets comme la fonction de contrôleur moderne, la médiation et la négociation, l'innovation dans le milieu de travail, l'accompagnement personnel, la créativité et l'innovation dans l'apprentissage.

À la même conférence, le SCT a pris acte des réalisations des spécialistes de l'AIPRP qui ont offert un service de qualité dans la mise en œuvre du programme d'accès à l'information, en annonçant les gagnants des Prix d'excellence de la communauté d'AIPRP pour la deuxième année. Les prix ont été remis dans deux catégories distinctes : « Excellence en prestation de services et innovation » et « dévouement, leadership et esprit communautaire ». Une mention spéciale a été accordée aux gagnants des prix, mais le très bon travail de toute la

collectivité a été souligné. La reconnaissance du travail réalisé par ceux qui oeuvrent « dans les tranchées » du système d'accès à l'information est une mesure très constructive.

L'un des aspects importants du rôle de la DIPS est de fournir des conseils stratégiques et un appui aux institutions. Compte tenu de l'importance de ce rôle, la Division a élaboré une norme de prestation de service. Cette norme porte sur trois aspects principaux de l'efficacité du service : qualité, rapidité et disponibilité. En général, la Division veille à ce que les réponses fournies aux institutions clientes correspondent à la situation et répondent à leurs besoins dans toute la mesure du possible. Nantie d'un nouveau membre, la DIPS s'est réorganisée pour jouer un rôle plus central en matière d'interprétation des politiques générales et des directives. Une enquête de suivi sera effectuée dans neuf mois pour déterminer la mesure dans laquelle la norme de service et les nouvelles procédures répondent aux besoins des spécialistes du domaine.

Dans le cadre des études théoriques effectuées par un membre du personnel de la DIPS, un document de travail sur le renouvellement des praticiens de l'AIPRP a été distribué aux membres du Comité consultatif supérieur des coordonnateurs (CCSC). Le document porte surtout sur le bien-être des praticiens de l'AIPRP et s'appuie sur les résultats de l'enquête effectuée l'an dernier auprès des spécialistes de l'AIPRP. Un certain nombre de questions intéressant ces spécialistes y sont abordées : formation et perfectionnement, charge de travail, répartition des ressources, recrutement et rétention, élaboration de profils de compétences. La DIPS a l'intention de donner suite à cette initiative et d'approfondir le travail d'élaboration des profils de compétences, considérés comme le fondement des stratégies de recrutement, et d'un plan de formation.

Un projet de deux ans a également été lancé pour examiner les publications d'Info Source et formuler des recommandations destinées à les améliorer. Les objectifs particuliers du projet sont d'améliorer la présentation et le contenu de toutes les publications d'Info Source et de circonscrire de nouvelles technologies susceptibles d'améliorer la procédure de mise à jour annuelle. Il s'agira de définir les enjeux associés aux publications actuelles, d'examiner les fichiers centraux dans une perspective holistique et de concert avec les parties intéressées, de créer une présentation conviviale et d'instaurer une procédure d'assurance de la qualité (AQ). Info Source est plus qu'un outil de référence important qui permet au public de comprendre les activités du gouvernement. Ses publications permettent aussi au Secrétariat d'examiner les banques de renseignements personnels des institutions gouvernementales et d'enregistrer des descriptions à l'appui de sa fonction de suivi du programme d'AIPRP du gouvernement.

Au cours de l'exercice 2002-2003, le site web du SCT a été converti en fonction des exigences du système de normalisation des sites du gouvernement. À cet égard, la DIPS a modernisé les sites web du SCT consacrés à l'AIPRP pour faciliter la diffusion de l'information destinée aux spécialistes de l'AIPRP et au public en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels. Au cours de l'année à

venir, des changements seront apportés au contenu et à la présentation pour fournir plus d'information et faciliter la navigation.

La DIPS continue de s'intéresser au Système de coordination des demandes d'accès à l'information (SCDAI). Le système a été créé en 1989, puis modernisé en prévision du passage à l'an 2000. Sa fonctionnalité de base est demeurée à peu près la même, bien qu'on ait déjà envisagé d'ouvrir le site au public. Le Conseil est en train de prendre des mesures pour supprimer les obstacles qui continuent d'entraver l'accès en direct, notamment eu égard aux identificateurs personnels et aux exigences linguistiques.

Trente séances de formation ont été données par la Division cette année. Le programme de formation de la DIPS, qui a enregistré une augmentation de 30 % dans le nombre des participants cette année, continue d'être bien considéré par les spécialistes du domaine. Outre le maintien du programme de formation de base en matière d'AIPRP, la DIPS est en train de préparer un atelier qui fournira aux praticiens de l'AIPRP l'occasion de partager leurs pratiques optimales dans trois domaines principaux : le traitement des demandes, la gestion des dossiers administratifs de l'AIPRP et les rapports avec les requérants, les bureaux de première responsabilité et les enquêteurs. L'atelier mettra également l'accent sur certaines pratiques optimales proposées par le Commissaire dans des rapports annuels et fiches de rendement antérieurs.

Enfin, après la publication du rapport du Groupe d'étude de l'accès à l'information le 12 juin 2002, la DIPS a procédé à un examen approfondi et à un exercice d'établissement des coûts pour déterminer ce qu'il en coûterait de mettre en œuvre les diverses mesures recommandées. Le SCT est en train de chercher des moyens de financer certaines des mesures administratives proposées dans le rapport, mais, comme nous l'avons vu, aucune décision n'a encore été prise.

CHAPITRE IV
RÉSUMÉS DE CAS

1. Des données publiques, mais inaccessibles : cas nº 1

Contexte

Industrie Canada tient à jour un registre des sociétés constituées en vertu de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions*, où sont énumérés les noms des administrateurs de ces sociétés. Sur le site web du ministère, **Strategis**, toutes les sociétés inscrites sont énumérées par nom et numéro d'inscription. Les administrateurs de chaque société sont également nommés. Pendant un certain temps, Industrie Canada a également fourni un service de recherche sous la forme d'un kiosque informatique, qui permettait de faire des recherches dans la base de données de **Strategis**. On pouvait, par exemple, retrouver toutes les sociétés auxquelles était affilié un certain administrateur.

Lorsqu'il a été question de l'achat, par un homme d'affaires torontois, de parts dans un club de golf pour le compte du Premier ministre Chrétien, une certaine personne est allée au ministère pour chercher dans la base de données de **Strategis** la liste de toutes les sociétés dans lesquelles l'acheteur torontois était administrateur. Elle a eu la surprise de se faire répondre par Industrie Canada que le kiosque informatique qui contenait le moteur de recherche était fermé au public. Cette mesure a incité l'intéressé à faire une demande d'accès à l'information pour obtenir cette liste.

Sur réception de la demande d'accès, Industrie Canada a estimé qu'il n'avait pas l'obligation de fournir l'information demandée puisqu'elle était déjà accessible au public dans **Strategis**. Autrement dit, le ministère invitait le requérant à fouiller toutes les listes de toutes les entreprises sous réglementation fédérale et, par élimination, à dresser lui-même la liste de celles où l'homme d'affaires torontois était administrateur.

Industrie Canada a proposé de fournir au requérant les pages imprimées tirées de la base de données de **Strategis** moyennant 564 000 dollars. Comme on pouvait s'y attendre, le requérant, intrigué et frustré, s'est adressé au Commissaire à l'information.

Analyse juridique

L'article 68 de la *Loi sur l'accès à l'information* dispose que le droit d'accès ne s'applique pas aux « documents publiés ou mis en vente dans le public ». Industrie Canada pouvait-il s'appuyer sur cette disposition pour refuser de créer par voie électronique la liste demandée à partir des données brutes effectivement publiées sur **Strategis**? C'est la question juridique qui est au cœur de cette affaire.

Le Commissaire a premièrement conclu qu'Industrie Canada avait la capacité électronique de faire une recherche dans la base de données et de produire la liste demandée. Invité à le faire par l'enquêteur du Commissariat, le ministère a pu

produire la liste en quelques minutes sans programme ni frais particuliers.

La deuxième conclusion du Commissaire a été que la liste des entreprises (où l'homme d'affaires torontois était administrateur) n'était pas un « document publié ou mis en vente dans le public ».

C'est en regard de ces éléments factuels que le Commissaire a estimé qu'Industrie Canada avait fait une interprétation beaucoup trop large de l'exclusion au droit d'accès prévue à l'article 68 de la Loi. Compte tenu de l'objet de la Loi, énoncé à l'article 2 (notamment des principes suivants : le « droit du public à [la] communication [des documents de l'administration fédérale]» et des « exceptions indispensables à ce droit [...] précises et limitées »), le Commissaire a conclu que le Parlement n'avait pas à l'esprit que l'article 68 soit employé pour faire obstacle à des demandes d'accès raisonnables. Le Commissaire a estimé que la position du ministère était manifestement abusive puisque ce dernier avait admis qu'une recherche manuelle de la base de données aurait coûté une fortune.

Ayant conclu que l'article 68 ne permettait pas de justifier le refus de communication, le Commissaire s'est ensuite demandé si la Loi faisait obligation au ministère de dresser la liste d'entreprises demandée quand il n'en existait pas en tant que telle au ministère. À cet égard, il a tenu compte du paragraphe 4(3), qui dispose explicitement que le droit d'accès s'applique aux documents qui n'existent pas, mais qui peuvent être produits électroniquement « si l'institution a normalement à sa disposition le matériel, le logiciel et les compétences techniques nécessaires à la préparation ». Le Commissaire a conclu que la liste d'entreprises demandée pouvait être facilement dressée par Industrie Canada à l'aide de ses systèmes de recherche usuels.

C'est pour ces motifs que le Commissaire a jugé que la plainte était justifiée et a recommandé que la liste demandée soit créée et communiquée au requérant. Industrie Canada a accepté la recommandation du Commissaire et y a donné suite.

Leçons tirées de l'expérience

Le droit d'accès formulé à l'article 4 de la Loi a trait aux « documents relevant d'une institution fédérale ». À titre général, la Loi ne contraint pas les ministères à faire des recherches pour les requérants ni à créer de documents pour répondre aux questions ou aux objets de recherche de ceux-ci. Cependant, si des données électroniques peuvent faire l'objet d'une manipulation ou d'une recherche permettant de produire des documents (sans entraver exagérément le fonctionnement de l'institution fédérale en question), le gouvernement a l'obligation de créer les documents demandés.

Par ailleurs, une institution fédérale n'a pas le loisir de refuser de créer un document pour la seule raison que la base de données est accessible au public. L'exclusion des renseignements du domaine public ne doit pas être interprétée ni utilisée pour faire obstacle à l'accès : ce n'est pas ainsi que les législateurs l'ont conçue. Les institutions fédérales ne peuvent invoquer l'article 68 que si les renseignements demandés sont déjà du domaine public et qu'ils sont faciles d'accès.

2. Des données publiques, mais inaccessibles : cas nº 2

Contexte

Le Service correctionnel du Canada (SCC) est tenu, selon les directives de son Commissaire, de communiquer certains renseignements aux détenus. Ces renseignements, qui ont trait aux règles, aux droits, aux obligations, aux procédures, etc., sont regroupés dans un CD-ROM, et des exemplaires de ce CD-ROM sont mis à la disposition des détenus dans les bibliothèques des établissements du SCC.

Un détenu insatisfait d'être limité à la consultation du CD-ROM à la bibliothèque de son établissement a demandé un exemplaire du CD-ROM en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Il a essuyé un refus. Le SCC a estimé que, en vertu de l'article 68, les documents publiés ou conservés à des fins de référence ne sont pas assujettis au droit d'accès.

Le détenu s'est plaint au Commissaire du refus de SCC de lui remettre une copie du CD-ROM.

Analyse juridique

Les renseignements accessibles dans la bibliothèque d'un établissement correctionnel sont-ils des « documents publiés » ou des documents « conservés à des fins de référence ou d'exposition pour le public »? Dans ce cas, l'article 68 de la Loi les exclut du droit d'accès; sinon ces renseignements doivent être communiqués.

L'enquête a confirmé qu'une partie des renseignements contenus dans le CD-ROM avait été publiée ailleurs par le SCC ou par d'autres ministères. Cependant, une partie avait également été produite exclusivement pour répondre aux besoins des détenus et n'avait pas été mise à la disposition du public en général. L'enquête a par ailleurs confirmé que le CD-ROM n'était pas accessible au public dans le cadre d'un système de prêts entre bibliothèques, ni même inscrit dans une liste de références accessibles aux bibliothèques publiques. Elle a enfin confirmé que les bibliothèques d'établissements correctionnels ne sont pas accessibles au public.

C'est en regard de ces éléments factuels que le Commissaire a conclu que, puisque une partie de son contenu n'était pas publié, le CD-ROM ne pouvait être exempté du droit d'accès en tant que « document publié ». Il a par ailleurs conclu que le CD-ROM n'était pas un document « conservé à des fins de référence ou d'exposition pour le public » puisque les bibliothèques d'établissements correctionnels ne sont pas accessibles au public.

Le Commissaire a donc estimé que la plainte était justifiée et a recommandé de fournir un exemplaire du CD-ROM au requérant. Le SCC a accepté la recommandation du Commissaire et y a donné suite.

Leçons tirées de l'expérience

Comme nous l'avons vu dans le cas précédent, l'article 68 n'exclut pas les « documents publiés » ou les documents « conservés à des fins de référence ou d'exposition pour le public » pour entraver l'accès. Lorsque l'application de l'article 68 empêche le requérant d'avoir accès à l'information ou d'en obtenir un exemplaire, il est probable que l'exclusion n'est pas invoquée à juste titre.

3. Les données de recensement : faciliter la recherche tout en protégeant les renseignements personnels

Contexte

Comme nous l'avons signalé plus tôt (pages 20 à 23), 30 personnes ont porté plainte contre Statistique Canada, qui avait refusé de leur communiquer des données nominatives issues du recensement de 1906 dans les provinces de l'Ouest. Les plaignants étaient des historiens et des généalogistes amateurs et professionnels.

Statistique Canada a invoqué la disposition relative à la confidentialité (article 17) de la *Loi sur la statistique* pour refuser de communiquer les renseignements. Les plaignants ont de leur côté fait valoir que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* autorise la divulgation des données de recensement archivées au terme de 92 ans, ajoutant que le Statisticien en chef ne pouvait pas, en refusant simplement de transférer ces données aux Archives nationales, prolonger le délai de confidentialité.

Analyse juridique

Le Statisticien en chef avait-il le droit de refuser de transférer les données du recensement de 1906 aux Archives nationales? C'était la question centrale que le Commissaire devait trancher.

Statistique Canada a proposé des arguments juridiques et administratifs. Sur le plan juridique, il s'agissait d'une interprétation des instructions relatives au recensement de 1906 qui avaient été approuvées par le Cabinet de l'époque et publiées dans la Gazette du Canada le 26 mai 1906. Ces instructions comportaient, selon Statistique Canada, la promesse implicite que les données de recensement ne seraient jamais divulguées.

Sur le plan administratif, Statistique Canada faisait valoir l'importance de la participation volontaire aux futurs recensements. Si la promesse de confidentialité associée au recensement de 1906 n'était pas respectée, Statistique Canada craignait que les Canadiens soient moins enclins à croire que les renseignements personnels qu'ils fournissent dans le cadre des recensements seront protégés. Le ministère était d'avis que, dans ce cas, les taux de participation diminueraient et que l'intégrité des futurs recensements serait ainsi compromise.

Les plaignants ont opposé des arguments aux deux points de vue. Ils ont tout d'abord affirmé qu'aucune promesse légale de confidentialité n'était associée au recensement de 1906. Les instructions, selon eux, prévoyaient au contraire clairement que les données seraient transférées aux Archives nationales et mises à la disposition des chercheurs.

Quant à l'argument administratif, ils ont fait remarquer que, aux États-Unis et au Royaume-Uni, les données de recensement sont mises à la disposition du public respectivement 72 ans et 100 ans plus tard. Le taux de participation n'est un problème dans aucun de ces deux pays. À cet égard, les plaignants ont fait valoir que la prise de position radicale du statisticien en chef manquait d'équilibre et ne tenait pas compte de l'importance des données de recensement pour la recherche historique et généalogique. L'un des

plaignants a formulé ainsi ce point de vue :

(Traduction)
« Le recensement spécial de 1906 dans l'Ouest constitue un trésor national. Il a été effectué à une époque d'intense peuplement au début du XXe siècle et il fournit donc un instantané sans précédent de l'émergence de l'Ouest, avec la diversité de ses populations et l'expansion rapide de la culture du blé. En fait, l'accès à ces données détaillées est indispensable aux nombreuses études et projets qui marqueront le centenaire de l'Alberta et de la Saskatchewan en 2005. »

Eu égard à l'argument juridique de Statistique Canada, le Commissaire n'a pu trouver de preuve qu'une promesse aurait été faite aux Canadiens, avant le recensement de 1906, concernant le secret éternel des données nominales. Par contre, les instructions du recensement prévoient clairement que les données devaient être transférées à ce qui était alors les Archives fédérales et qu'elles y seraient conservées à titre permanent. Par conséquent, de l'avis du Commissaire, le Statisticien en chef ne pouvait pas légalement continuer de refuser de transférer les données du recensement de 1906 aux Archives nationales.

Eu égard à l'argument administratif, le Commissaire a reconnu qu'il était important, dans l'intérêt public, de maintenir une certaine période de secret concernant les données nominales. À défaut d'une garantie de confidentialité sur une période prolongée, les Canadiens pourraient être moins enclins à participer aux recensements.

Par ailleurs, le Commissaire a également reconnu qu'il est important, dans l'intérêt public, de permettre aux chercheurs de consulter les données de recensement au terme d'une période suffisante pour passer outre à la protection de la vie privée des recensés.

De l'avis du Commissaire, l'équilibre juridique entre ces intérêts est formulé dans le Règlement de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, qui autorise l'accès aux documents transférés aux Archives 92 ans après la date du recensement.

Par conséquent, le Commissaire a estimé que les plaintes étaient justifiées et a recommandé que les données nominales du recensement de 1906 soient communiquées (puisque 92 ans s'étaient écoulés depuis la date du recensement). Le Statisticien en chef ayant refusé de donner suite à la recommandation du Commissaire, celui-ci, après avoir obtenu le consentement des requérants, a pris des mesures pour renvoyer l'affaire à la Cour fédérale du Canada.

Le jour même où le dossier allait être déposé à la Cour (le 24 janvier 2003), les ministres d'Industrie Canada et de Patrimoine canadien ont décidé de divulguer les données du recensement de 1906 conformément à la recommandation du Commissaire. Ils ont par ailleurs annoncé l'intention du gouvernement de modifier la *Loi sur la statistique* pour déterminer les règles de divulgation des données des recensements postérieurs à 1906. (Voir le point de vue du Commissaire sur cette proposition législative aux pages 22 à 23.)

Leçons tirées de l'expérience

Lorsqu'il s'agit de bases de données importantes sur les Canadiens, il n'est pas nécessairement facile de trouver un équilibre entre le besoin de permettre l'accès pour des fins de

recherche et les droits à la vie privée des individus. Les difficultés ne justifient cependant pas l'adoption de solutions unilatérales. Il convient plutôt de s'attacher au principe, admis dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, selon lequel le degré de confidentialité diminue avec le temps et disparaît entièrement vingt ans après le décès de l'intéressé. S'agissant des données de recensement, le Règlement de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* fixe à 92 ans le délai de confidentialité. Pour l'avenir, nous verrons si le Parlement maintient cette perspective d'équilibre ou s'il décide d'accorder une plus grande importance à la protection des renseignements personnels en permettant aux Canadiens de décider s'ils autorisent l'accès à leurs données à des fins de recherche ultérieures.

4. Les enregistrements du contrôle aérien

Contexte

En août 1999, un Fokker 28 d'Inter-Canadien a eu un accident à l'aéroport de Saint-Jean de Terre-Neuve et du Labrador. Au cours de l'enquête du Bureau de la sécurité des transports (BST), un journaliste a demandé au Bureau de lui fournir l'enregistrement des communications entre le pilote et les contrôleurs aériens (enregistrement ATC).

Le BST a refusé de fournir l'enregistrement ATC au motif qu'il n'avait pas le matériel voulu pour l'écouter et qu'il ne pouvait donc pas en transcrire le contenu pour traitement. L'enquêteur du Commissariat a trouvé un enregistrement ATC du même incident enregistré sous une forme compatible avec le matériel d'écoute du BST. Le Bureau a accepté de traiter ce deuxième enregistrement, mais a décidé d'invoquer l'exeption prévue au paragraphe 19(1) pour refuser d'en divulguer le contenu.

Analyse juridique

Cette affaire soulève les mêmes questions que la plainte contre le BST dont il est question aux pages 55 à 58 du rapport annuel du Commissaire pour l'exercice 2001-2002. Le lecteur désireux de prendre connaissance de l'analyse complète de ce cas et des conclusions du Commissaire est invité à consulter le rapport de l'année dernière.

En l'espèce, le Commissaire a estimé, comme le soutenait le BST, que certains renseignements de la partie de l'enregistrement non transmise sur les ondes publiques (numéros de téléphone personnels et observations concernant l'état d'esprit du contrôleur aérien) devaient être protégés en tant que renseignements personnels. Il n'a cependant pas accepté que tout le contenu de l'enregistrement soit protégé au même titre.

Le BST a également fait valoir que l'intérêt public, du point de vue de la divulgation des causes de l'accident, serait mieux servi par la communication du rapport d'enquête du Bureau que par la communication de l'enregistrement ATC. À cet égard, le Commissaire a fait remarquer que le BST n'avait pas produit de rapport d'enquête final, alors que près de trois ans s'étaient déjà écoulés depuis le début de l'enquête. Il a déclaré ce qui suit :

> (Traduction)
> « J'estime que l'accès à cette transcription est vital du point de vue

de l'intérêt public. À défaut de la publication d'un rapport final sur les résultats d'enquête, la communication de cet enregistrement permettrait d'informer le public sur ce qui s'est passé ce jour-là. Le comportement calme, retenu et professionnel de toutes les parties dont les observations sont enregistrées sur la bande serait propre à rassurer le public, et cela l'emporte largement sur toute ingérence éventuelle dans la vie privée des intéressés. »

Le Commissaire a conclu que la plainte était justifiée et a recommandé au BST de divulguer le contenu de l'enregistrement. Le BST a rejeté la recommandation du Commissaire.

Avec le consentement du requérant, le Commissaire a demandé à la Cour fédérale d'examiner le refus du BST. La cause n'a pas encore été entendue par la Cour.

Leçons tirées de l'expérience

Même si l'exeption relative à la protection des renseignements personnels est obligatoire en tant que telle, elle ne peut être invoquée par les institutions fédérales qu'après un examen attentif de l'équilibre entre l'intérêt public et l'intérêt privé. La décision de la Cour en l'espèce et la cause signalée l'année dernière détermineront le point d' équilibre concernant les enregistrements ATC associés à des accidents aériens.

(Remarque : une deuxième plainte a été déposée contre le BST concernant son refus de communiquer le contenu d'enregistrements ATC. Le Commissaire a également conclu qu'elle était justifiée et, avec le consentement du requérant, en a confié l'examen à la Cour fédérale.)

5. Les prêts ont-ils été remboursés?

Contexte

L'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec (ADECRQ) est l'un des organismes assujettis à la *Loi sur l'accès à l'information*. Comme son nom l'indique, cet organisme a pour fonction de fournir une aide économique, principalement sous la forme de prêts et de subventions, aux entreprises du Québec.

Des organismes semblables facilitent le développement d'autres régions du Canada. C'est le cas, par exemple, de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA), pour l'Est, et de Diversification économique de l'Ouest Canada (DEOC), pour l'Ouest.

Un particulier a demandé aux trois organismes de lui fournir une liste des remboursements effectués par les entreprises. L'APECA et DEOC ont fourni les listes concernant leurs régions, mais l'ADECRQ a refusé d'accéder à sa demande, faisant valoir que la communication de ces renseignements serait préjudiciable aux intérêts commerciaux et compétitifs des entreprises ayant obtenu des prêts.

Analyse juridique

L'ADECRQ pouvait-elle faire la preuve que, selon toute probabilité, la communication de ces renseignements risquait de faire du tort aux entreprises ayant obtenu un prêt? Si ce n'était pas le cas pour les entreprises d'autres régions, pourquoi cela le serait-il pour celles du Québec? C'est à ces questions que le Commissaire devait répondre.

Dès le début de l'enquête, l'ADECRQ s'est adressée aux 400 entreprises en cause pour leur demander si elles accepteraient que les renseignements en question soient divulgués et, sinon, pourquoi. Toutes sauf neuf ont accepté que les renseignements soient divulgués. Elle a continué de refuser de communiquer les renseignements concernant ces neuf entreprises, sans pouvoir cependant expliquer en quoi consisteraient les préjudices qui s'ensuivraient de leur divulgation.

Le Commissaire a informé l'ADECRQ que c'était à elle qu'incombait la charge de prouver la probabilité raisonnable de préjudice et qu'il ne suffisait pas que neuf entreprises désirent que les renseignements restent confidentiels pour qu'elle soit justifiée de garder le secret. Le Commissaire a également demandé directement à ces neuf entreprises d'expliquer les torts qu'elles craignaient de subir si ces renseignements étaient divulgués. Il n'a obtenu, selon le cas, aucune réponse ou de simples affirmations que des torts s'ensuivraient, mais nulle preuve étayant ces affirmations.

L'ADECRQ a été informée que l'exeption n'était pas justifiée, et le Commissaire l'a invitée à divulguer l'information. L'Agence a décidé de donner suite à la recommandation et en a informé les tierces parties. Une fois écoulé le délai de 20 jours sans que les tierces parties aient intenté une action pour empêcher la communication des renseignements, l'Agence les a fournis au requérant.

Leçons tirées de l'expérience

C'est aux institutions fédérales qu'il incombe de faire la preuve que les renseignements contenus dans les dossiers du gouvernement au sujet d'entreprises privées doivent être gardés secrets. Il ne suffit pas qu'elles suivent aveuglément les désirs de ces entreprises ou transfèrent le fardeau de la preuve à des tiers.

Pour s'acquitter du fardeau de la preuve dans ce cas, il ne leur suffit pas d'affirmer que des torts s'ensuivront ou pourraient s'ensuivre. Elles doivent fournir des preuves concrètes attestant que, selon toute probabilité, la divulgation de l'information portera préjudice à l'entreprise sur le plan de la concurrence.

6. Le droit d'accès aux documents relatifs aux dépenses des ministères

Contexte

Au début de janvier 2002, deux journalistes ont demandé à Santé Canada de leur fournir des documents sur les dépenses de déplacement du ministre et de l'un de ses adjoints spéciaux. Le ministère a refusé de fournir ces renseignements en vertu du paragraphe 19(1) de la Loi.

Santé Canada s'est appuyé sur le rapport de mise en œuvre no 78 (RMO 78) du Secrétariat du Conseil du Trésor. Selon ce rapport, les renseignements relatifs aux dépenses de déplacement des ministres et des membres de leur personnel exclus doivent être considérés comme des renseignements personnels et traités comme tels. Il invite les ministères à appliquer le paragraphe 19(2) de la Loi pour protéger ces renseignements (notamment l'alinéa 19(2)a), qui a trait au consentement du ministre ou du membre du personnel concerné). Comme le ministère et son adjoint n'ont pas donné leur consentement, les

documents n'ont pas été communiqués aux requérants.

Analyse juridique

Les plaignants ont fait observé que la politique énoncée dans le RMO 78 était à l'opposé d'une politique antérieure permettant la divulgation des renseignements sur les dépenses de déplacement des ministres et du personnel exclu, non considérés comme des renseignements personnels. Ils ont posé la question suivante au Commissaire : la *Loi sur l'accès à l'information* donne-t-elle le droit de prendre connaissance des documents relatifs aux dépenses des ministres et de leur personnel ou cet accès dépend-il de la décision de ces fonctionnaires d'en accepter la divulgation?

Le 15 mars, après de nombreux reportages médiatiques sur ce renversement de politique, le président du Conseil du Trésor a annoncé à la Chambre des Communes que le Premier ministre avait demandé à tous les ministres et à leur personnel de consentir à la divulgation des renseignements relatifs à leurs dépenses de déplacement. Par la suite, les fonctionnaires de Santé Canada ont demandé et obtenu le consentement de leur ministre et de son adjoint. Les documents ont été communiqués, exception faite de quelques paragraphes contenant des renseignements personnels (numéros de carte de crédit, adresses et numéros de téléphone personnels).

Le rôle du Commissaire a pris fin avec la divulgation des renseignements, mais, dans le cadre d'une autre plainte contre le Conseil du Trésor (actuellement sous enquête), la justification juridique de la nouvelle politique énoncée dans le RMO 78 du SCT a été contestée. Le compte rendu de cette affaire paraîtra l'an prochain.

Leçons tirées de l'expérience

Comme l'a indiqué le Commissaire dans son rapport de l'année dernière à ce sujet (rapport annuel pour l'exercice 2001-2002, pages 21-23), quelle que soit la justification juridique, la décision du gouvernement de considérer l'accès aux documents relatifs aux dépenses des ministres comme une « grâce et une faveur » plutôt que comme un « droit » n'est pas saine dans une démocratie. Cette nouvelle perspective laisse à penser que les ministres ont peut-être des choses à cacher et incite les Canadiens à envisager avec cynisme l'honnêteté et l'intégrité du gouvernement. Si les autres fonctionnaires doivent rendre des comptes et travailler dans la transparence, pourquoi ne pas l'exiger également des ministres et de leur personnel?

7. Les frais de litige doivent-ils être protégés?

Contexte

Un particulier a demandé des renseignements au sujet des frais juridiques engagés par l'Office de commercialisation du poisson d'eau douce (OCPED) dans un litige et le montant qu'il avait mis de côté pour régler cette affaire. Tous les documents ont été interdits d'accès en vertu de l'article 23 de la Loi (secret professionnel). Le requérant s'est donc adressé au Commissaire.

Au cours de l'enquête du Commissaire, la plainte a été limitée à la question des documents sur les frais juridiques puisqu'il n'existait pas de

documents sur l'argent mis de côté pour le règlement de l'affaire.

Analyse juridique

Les renseignements relatifs aux frais juridiques versés aux avocats sont-ils assujettis au secret professionnel? C'est la question que devait trancher le Commissaire en l'occurrence. Celui-ci s'est appuyé sur la décision de la Cour d'appel du Québec dans *Maranda* c. *Canada (Gendarmerie royale)*, qui avait conclu que, en matière de secret professionnel, la déclaration des frais versés à l'avocat constituait un « fait » et non une « communication » et que, à ce titre, elle ne relevait pas du secret professionnel.

La jurisprudence indique cependant que la ventilation des frais et debours pourrait laisser deviner des tactiques, des conseils ou des instructions juridiques, de sorte qu'il ne s'agit plus de « faits », mais de « communications » entre client et avocat. Le Commissaire a donc demandé à l'OCPED de ne communiquer que le montant total des frais et débours. Sans porter atteinte à sa position, selon laquelle même le montant total relevait du secret professionnel, l'Office a décidé de divulguer ce montant en tant que client.

Leçons tirées de l'expérience

Lorsqu'on interprète et applique l'article 23 (secret professionnel), il faut se rappeler que, comme c'est l'État qui est le client et puisque les frais en question sont des deniers publics, il intervient un élément de transparence de la gestion publique qui est absent des relations ordinaires entre client et avocat. Il est donc important d'interpréter aussi étroitement que possible le principe du secret professionnel en employant la distinction entre « fait » et « communication ». Il importe par ailleurs de faire preuve de discernement à l'égard de cette exception, compte tenu de la transparence maximale.

8. Qu'est-ce qu'un « exemplaire » acceptable?

Contexte

En 1999, un journaliste s'intéressant particulièrement aux affaires militaires a demandé et obtenu l'affiche de recrutement publiée par le ministère de la Défense nationale pour l'unité d'élite de la FOI 2. Lorsqu'il a demandé, sans formalités, la version 2001-2002 de l'affiche, il a essuyé un refus. Il a donc adressé au ministère une demande officielle en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le ministère lui a alors envoyé un exemplaire électronique par courriel et une photocopie en noir et blanc par courrier postal (ni l'un ni l'autre exemplaire n'était conforme à l'original sur les plans de la taille, de la couleur, du degré de détail ou de la qualité). Le ministère a continué de refuser de fournir au requérant l'affiche proprement dite. Ce dernier s'est alors adressé au Commissaire à l'information.

Analyse juridique

Lorsqu'un ministère possède des versions spécialement imprimées d'un document (en l'occurrence une affiche de recrutement), est-il tenu d'en fournir à ceux qui les demandent en vertu de la Loi ou peut-il simplement en fournir une photocopie ou une version électronique? C'était la question à trancher en l'espèce.

L'enquête a permis de conclure que les 3 000 affiches de recrutement de la FOI 2 avaient coûté un dollar la pièce. Au moment où la demande a été faite, il y en avait environ 2 000 en stock. Les mille autres affiches avaient été distribuées dans quatorze bases des FC et trois centres de la Réserve. Autrement dit, la Défense nationale n'avait pas de souci de coût ou de disponibilité lorsqu'elle a opposé un refus au requérant.

Le ministère s'est plutôt appuyé sur la jurisprudence, selon laquelle la Loi sur l'accès ne donne pas aux requérants le droit d'imposer la forme dans laquelle l'information peut leur être communiquée. Le Commissaire, quant à lui, a estimé que, en l'occurrence, une photocopie n'était pas un exemplaire acceptable, étant donné que, dans ce cas, l'original était en couleur, de plus grande taille et de qualité supérieure.

Soucieux de proposer une solution « raisonnable », le Commissaire a demandé à la Défense nationale d'envisager de donner au requérant l'une des affiches en stock. Sans porter atteinte à sa position juridique, le ministère a accepté, et le Commissaire a considéré l'affaire close.

Leçons tirées de l'expérience

Compte tenu du vaste éventail de documents faisant l'objet d'un droit d'accès (dessins, peintures, photographies, cartes, radiographies, films, vidéos et « toute reproduction de ces éléments d'information »), il peut être difficile de déterminer ce qui peut être considéré comme un exemplaire acceptable sur le plan de l'accès. À titre général, un exemplaire est la meilleure reproduction possible de l'original compte tenu de coûts et d'efforts raisonnables.

9. Une promesse de ne pas soumettre de demandes d'accès est-elle exécutoire?

Contexte

Dans le cadre du règlement d'un conflit avec l'Agence spatiale canadienne au sujet de sa cessation d'emploi, un particulier a accepté de ne pas faire de demande d'accès (ou de renseignements personnels) ultérieure à l'égard de son emploi à l'Agence. Par la suite, cette même personne a demandé au Commissaire de déterminer si l'accord convenu pourrait légalement annuler son droit d'accès aux renseignements relatifs à son emploi à l'Agence spatiale canadienne.

Analyse juridique

Quel est l'effet, sur le plan juridique, d'une clause contractuelle selon laquelle l'une des parties convient de limiter ses droits garantis par la *Loi sur l'accès à l'information*?

Dans son analyse, le Commissaire a retenu le fait que l'accord ne prétend pas imposer d'obligation aux institutions gouvernementales (de ne pas accueillir et de ne pas traiter de demandes d'accès) ou au Commissaire à l'information (de ne pas accepter de plainte et de ne pas faire enquête à cet égard). L'accord enregistre plutôt l'engagement de l'une des parties à limiter l'exercice de son droit d'accès.

En l'occurrence, le Commissaire a conclu que l'accord n'enfreignait pas les dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information*. Eu égard aux conséquences pour le particulier s'il décidait de faire une demande d'accès malgré les clauses de l'accord, le Commissaire a conclu qu'il n'était pas

compétent pour déterminer la validité ou non de l'accord pour d'autres raisons, par exemple pour contrainte.

Leçons tirées de l'expérience

Les employés qui sont parties à des conflits de travail adressent souvent des demandes d'accès au ministère où ils travaillent (ou ont travaillé). Il arrive que, dans le cadre de certains accords, l'État demande à l'employé de promettre de ne pas faire d'autres demandes d'accès concernant le conflit, et il arrive que des employés acceptent de le faire. Rien dans la *Loi sur l'accès à l'information* ou la politique gouvernementale n'interdit de conclure ce genre d'accord pourvu que l'accord ne soit pas nul pour l'un ou l'autre des nombreux motifs qui peuvent invalider un contrat (erreur, imprécision, contrainte, manque d'équité, infraction antérieure de l'autre partie, etc.).

10. Quand obtiendrai-je une réponse?

Contexte

Aux termes de l'accord sur les revendications territoriales du Nunavut signé en 1993, le gouvernement fédéral est tenu d'engager des dépenses à l'égard d'un certain nombre de mesures de mise en œuvre. Une entreprise a demandé au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) de lui fournir des renseignements sur les dépenses engagées en vertu de cet accord au cours des dix années de sa mise en œuvre.

Le MAINC a estimé qu'il devait préalablement consulter un certain nombre d'institutions gouvernementales avant de répondre à la demande. Il a donc informé le requérant de sa décision de proroger le délai, comme le lui permettait l'alinéa 9(1)b) de la Loi. Le ministère n'a pas précisé au requérant la durée du délai supplémentaire, ce qui a incité ce dernier à adresser une plainte au Commissaire à l'information.

Analyse juridique

Les requérants ont-ils le droit de savoir quand ils peuvent espérer une réponse à leur demande d'accès? Autrement dit : que fait un ministère lorsqu'il a, à juste titre, besoin de consulter une autre institution, mais ignore quand cette institution lui répondra?

Le Commissaire a conclu en l'occurrence que le ministère avait, à juste titre, besoin de consulter d'autres institutions gouvernementales et que ces consultations ne pourraient être terminées dans les 30 jours réglementaires. Le paragraphe 9(1) permet une prorogation de délai pour « une période que justifient les circonstances ». Cette disposition prévoit cependant aussi que le requérant en soit informé et elle précise le contenu de l'avis en question : le requérant doit être informé « du nouveau délai ».

Le ministère a expliqué qu'il avait décidé de ne pas préciser la durée de prorogation parce qu'il lui était difficile de prévoir la durée des consultations.

Le Commissaire a conclu que le MAINC était dans l'obligation, de par la Loi, d'informer le requérant de la durée de la prorogation de délai exigible pour les consultations. Le ministère a accepté de se conformer désormais à cette obligation.

Leçons tirées de l'expérience

Lorsque des consultations externes sont nécessaires pour répondre correctement à une demande d'accès, les ministères doivent tenir compte à la fois du droit du requérant à obtenir une réponse rapide et de la nécessité de procéder à des consultations valables. Il convient alors de communiquer avec la partie à consulter, avant d'appliquer la prorogation de délai, pour déterminer la durée des consultations.

Si la partie consultée ne répond pas dans le délai énoncé dans l'avis de prorogation, les institutions fédérales doivent donner une réponse sans plus de délai. Il n'y a aucune raison d'attendre indéfiniment que des parties consultées fassent connaître leur point de vue. Une fois que la partie consultée a été invitée à répondre dans un délai raisonnable, le ministère doit se préoccuper principalement de répondre au requérant.

Index des résumés de cas du rapport annuel de 2002-2003		
Article de la LAI	**No de cas**	**Description**
9(1)	(10-03)	Quand obtiendrai-je une réponse?
19(1)	(03-03)	Les données de recensement: faciliter la recherche tout en protégeant les renseignements personnels
	(04-03)	Les enregistrements du contrôle aérien
19(2)	(06-03)	Le droit d'accès aux documents relatifs aux dépenses des ministères
20(1)(b)(c)	(05-03)	Les prêts ont-ils été remboursés?
23	(07-03)	Les frais de litige doivent-ils être protégés?
24(1)	(03-03)	Les données de recensement: faciliter la recherche tout en protégeant les renseignements personnels
30(1)f	(08-03)	Qu'est-ce qu'un "exemplaire" acceptable?
	(09-03)	Une promesse de ne pas soumettre de demandes d'accès est-elle exécutoire?
68	(01-03)	Des données publiques, mais inaccessibles: cas Nº 1
	(02-03)	Des données publiques, mais inaccessibles: cas Nº 2

Un index des résumés de cas des années 1994 à 2002 se trouve aux pages 61 à 76 du rapport annuel 2001-2002 du Commissaire à l'information.

CHAPITRE V
LA *LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION* ET LES TRIBUNAUX

A. Le rôle de la Cour fédérale

L'un des principes fondamentaux de la *Loi sur l'accès à l'information*, énoncé à l'article 2, est que les décisions relatives à la divulgation des renseignements détenus par le gouvernement devraient être révisées par un organisme indépendant du gouvernement. Le Commissariat à l'information et la Cour fédérale du Canada sont deux paliers de révision indépendants prévus par la loi.

Les requérants insatisfaits des réponses de ministères à leurs demandes d'accès doivent tout d'abord s'adresser au Commissaire à l'information. S'ils sont insatisfaits des résultats de l'enquête du Commissaire, ils ont le droit de demander à la Cour fédérale de réviser la réponse du ministère. Si le Commissaire à l'information est insatisfait de la réponse d'un ministère à ses recommandations, il a le droit, avec le consentement du requérant, de demander à la Cour fédérale de réviser l'affaire.

Au cours de l'année observée, le Commissariat a fait enquête sur 1 004 plaintes. Deux cas seulement n'ont pu être réglés à la satisfaction du Commissaire, et ils ont fait l'objet de demandes de révision. Cinq demandes de révision ont été déposées par des requérants insatisfaits. Quatorze tierces parties opposées à la divulgation de renseignements ont déposé des demandes de révision.

B. Le Commissaire et les tribunaux

I. Affaires réglées

Canada (Commissaire à l'information)* c. *Canada (Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada), nº de greffe 28601, Cour suprême du Canada (en appel de la Cour fédérale du Canada)

Présents : la juge en chef McLachlin et les juges Gonthier, Iacobucci, Major, Bastarache, Binnie, Arbour, Lebel et Deschamps. Appel entendu et en délibéré le 29 octobre 2002, décision rendue le 6 mars 2003.

(Pour plus de détails, voir le rapport annuel 2001-2002, p. 87, le rapport annuel 2000-2001, p. 128, et le rapport annuel 1999-2000, p. 50.)

Nature de l'instance

Il s'agissait d'un appel d'une décision rendue par la Cour fédérale du Canada confirmant la décision du juge des requêtes, qui avait rejeté la demande de révision du Commissaire à l'information en vertu de l'article 42 de la Loi.

Faits, enjeux et issue

(Pour plus de détails, voir pages 18 à 20.)

Le Commissaire à l'information du Canada et Telezone Inc.* c. *Le ministre de l'Industrie
(A-824-99), Cour d'appel

3430901 Canada Inc. et Telezone Inc. c. Le ministre de l'Industrie (A-832-99) Cour d'appel

Le ministre de l'Industrie du Canada c. Le Commissaire à l'information du Canada et Patrick McIntyre (A-43-00), Cour d'appel

Nature de l'instance

(Pour plus de détails, voir le rapport annuel 2001-2002 p. 77.)

Le Commissaire avait demandé l'autorisation de faire appel de la décision de la Cour d'appel fédérale devant la Cour suprême du Canada. Le 13 juin 2002, la Cour suprême du Canada a rejeté la demande avec dépens.

Canada (Ministre de l'Environnement) c. Canada (Commissaire à l'information), 2003 FCA 68, nº de greffe A-233-01, Cour d'appel fédérale

Présents : juges d'appel Décary, Noël et Sharlow, 7 février 2003

(Pour plus de détails, voir le rapport annuel 2001-2002, p. 89, et le rapport annuel 2000-2001, p. 123.)

Nature de l'instance

Il s'agissait d'un appel de la décision du juge de première instance Blanchard, qui avait accueilli la demande de révision déposée par le Commissaire à l'information en vertu de l'article 42 de la *Loi sur l'accès à l'information* concernant la décision du ministre de refuser de fournir des documents en vertu de l'article 69 de la Loi.

(Pour plus de détails, voir pages 15 à 17.)

Société canadienne des postes c. Canada (Ministre des Travaux publics), 2002 CAF 320, nº de greffe A-489-01, Cour d'appel

Présents : les juges d'appel Décary, Evans et Pelletier, 11 septembre 2002

Contexte

Il s'agissait d'un appel d'une ordonnance rendue par la juge Tremblay-Lamer, qui avait modifié l'ordonnance de confidentialité rendue par le juge Blanchard (no de greffe T-2117-00).

Le 1er mai 2000, le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada (TPSGC) avait reçu une demande d'accès concernant un certain rapport que lui avait remis la Société canadienne des postes. La demande avait été rejetée au motif qu'il s'agissait d'un document confidentiel du Cabinet, et le requérant s'était adressé au Commissaire à l'information.

Au cours de l'enquête du Commissaire, le ministre des Travaux publics avait changé d'avis et estimé qu'une partie des renseignements demandés n'était pas assujettie aux dispositions de l'article 69. Des avis établis en vertu des articles 27 et 28 avaient été envoyés à la Société canadienne des postes pour l'informer que TPSGC avait l'intention de divulguer une partie de l'information demandée.

Le 23 octobre 2000, la Société canadienne des postes avait adressé une demande à la Cour fédérale en vertu de l'article 44 de la Loi pour interdire la divulgation des renseignements. Le 7 décembre 2000, au cours de l'instance, le juge Blanchard avait rendu une ordonnance de confidentialité. Le Commissaire à l'information n'était pas partie à cette instance.

Le 17 août 2001, au cours de l'enquête du Commissaire concernant le refus de divulguer une partie des renseignements demandés, TPSGC avait refusé de fournir des documents au Commissaire en raison de l'ordonnance de confidentialité rendue par le juge Blanchard. Le Commissaire avait estimé que l'ordonnance ne justifiait pas la non-production des documents en l'occurrence. Il avait alors signifié une assignation à produire au coordonnateur de l'AIPRP de TPSGC.

Le ministre avait déposé une requête en modification de l'ordonnance de confidentialité du juge Blanchard pour se conformer à l'assignation. Le Commissaire à l'information avait alors été autorisé à intervenir au sujet de la requête et s'y était opposé, faisant valoir qu'il n'y avait pas contradiction entre l'ordonnance et l'assignation. La raison pour laquelle le Commissaire s'était opposé à la requête était qu'il désirait demander à la Cour d'établir, pour l'avenir, le principe que la communication de documents au Commissaire ne viole pas une ordonnance de confidentialité délivrée dans une cause parallèle en vertu de l'article 44.

Le 23 août 2001, la juge des requêtes Lamer avait conclu qu'il n'y avait pas contradiction entre l'ordonnance de confidentialité et l'assignation, mais que, pour plus de précaution, elle préférait modifier l'ordonnance. Le Commissaire à l'information avait fait appel de la décision dans le but d'obtenir une directive plus définitive pour les causes ultérieures.

Question soumise au tribunal

Comme l'assignation du Commissaire à l'information avait été confirmée par le juge de première instance et qu'elle avait été respectée, la Cour s'était demandée si l'appel avait ou non une raison d'être.

Conclusions

La Cour avait conclu que les critères énoncés dans Borowski au sujet de l'exercice du pouvoir discrétionnaire résiduel du tribunal d'entendre et de trancher des controverses sans intérêt pratique n'étaient pas remplis. Le fait qu'une question soit susceptible de se poser de nouveau dans un litige ultérieur n'était pas une raison suffisante de faire intervenir le pouvoir discrétionnaire de la Cour, lorsque, comme dans ce cas, l'enjeu n'était pas propre, de par sa nature même, à échapper à la procédure de révision. Par ailleurs, la Cour a estimé que l'utilité ultérieure de trancher l'appel sur le fond était réduite par le fait que les conditions des ordonnances de confidentialité rendues en vertu de l'article 47 de la LAI sont variables.

Issue judiciaire

L'appel avait été rejeté. La Cour avait cependant conclu comme suit : « Nous voulons simplement faire remarquer que dans toute la jurisprudence qui nous a été citée par les avocats, le protonotaire ou le juge en cause a conclu que les termes des ordonnances de confidentialité dont il est question ici n'entraient pas en conflit avec l'assignation du Commissaire. De plus, il n'est dit nulle part dans ces décisions qu'une modification était nécessaire afin d'éviter un conflit. »

Canada (Commissaire à l'information) **c.** ***Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)***, [2002] C.F, no de greffe 950, Cour d'appel, no de greffe A-326-01

Présents : les juges d'appel Décary, Noël et Evans, 21 juin 2002

Nature de l'instance

Il s'agissait d'un appel d'une décision rendue par la juge des requêtes Dawson, qui avait rejeté la demande de révision adressée par le Commissaire à l'information en vertu de l'article 41 de la Loi.

Faits

En réponse à des allégations de comportement discriminatoire et de harcèlement au Centre de traitement des demandes du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration à Vegreville (Alberta), le ministre avait confié à un expert indépendant le soin de procéder à une révision administrative dans le but d'améliorer le respect de tous dans le milieu de travail. Dans le cadre de cette révision administrative, un certain nombre d'employés et d'anciens employés avaient été interrogés librement. On leur avait garanti en contrepartie que leurs réponses resteraient confidentielles.

La révision administrative avait donné lieu à un rapport de l'expert à l'intention du ministre. Ce rapport critiquait notamment le directeur du Centre, qui, selon l'expert, était en partie responsable des problèmes de son service. Le directeur avait été relevé de ses fonctions le jour même où il avait reçu un exemplaire du rapport.

Ayant effectivement été renvoyé à la suite de la publication du rapport, le directeur avait fait une demande d'accès pour obtenir les notes d'entrevue sur lesquelles se fondait le rapport. En fin de compte, le ministre lui avait fourni certaines parties des opinions formulées à son sujet, mais il avait refusé de divulguer les noms des personnes interrogées et les éléments contextuels qui auraient pu permettre de découvrir l'identité de ces personnes. Le ministre avait justifié son refus par la disposition du paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*, qui englobe la définition des renseignements personnels visés à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Le requérant s'était adressé au Commissaire à l'information, qui, après enquête, avait fait une demande de révision en vertu de l'article 42 de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Il s'agissait d'un appel de la décision du juge de première instance, qui avait rejeté la demande de révision du Commissaire à l'information. Le juge de première instance avait estimé que l'alinéa 3j) faisait obligation de publier les noms des gestionnaires chargés de la prévention du harcèlement dans le milieu de travail ainsi que les points de vue et opinions qu'ils avaient formulés. Cependant, eu égard aux employés ordinaires qui avaient été interrogés, le juge a conclu qu'il y avait lieu de leur appliquer l'alinéa 3i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour interdire toute divulgation de leurs noms et des éléments contextuels qui permettraient de les identifier dans les notes d'entrevue. Le juge de première instance avait estimé que la divulgation des noms et des éléments d'identification de ces répondants ferait découvrir leur participation à la révision administrative et que cela, en tant que tel, constituait des renseignements personnels.

Le Commissaire à l'information avait fait appel de la décision du juge de première instance. Le ministre avait interjeté un pourvoi incident concernant l'application de l'alinéa 3j) aux répondants qui étaient des gestionnaires.

Le Commissaire à la protection de la vie privée a obtenu l'autorisation d'intervenir et a défendu la même position que le Commissaire à l'information.

Questions soumises au tribunal

Les principales questions que la Cour d'appel fédérale devait trancher étaient les suivantes :

a) La promesse de confidentialité faite aux répondants l'emportait-elle sur l'obligation de révéler des points de vue et opinions exprimés sur un tiers?

b) Les noms des personnes ayant exprimé des points de vue et opinions sur un tiers sont-ils interdits de divulgation au motif qu'ils constituent des « renseignements personnels » en vertu de l'alinéa 3i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*?

c) Lorsque les renseignements personnels relatifs à un répondant sont mêlés aux points de vue et opinions exprimés sur un tiers de telle sorte que leur non-divulgation rend lesdits points de vue et opinions incompréhensibles, ces renseignements personnels doivent-ils être divulgués?

Conclusions

« (...) la promesse de confidentialité que le Ministère a faite à quelques-unes des personnes interrogées ne saurait avoir préséance sur l'obligation de communiquer les renseignements qui est imposée par la Loi, ni être opposée à M. Pirie, en supposant qu'il a droit à leur communication. » (paragraphe 11)

La Cour d'appel fédérale a également conclu que, comme le prévoit l'alinéa 3g) (et le réitère l'alinéa 3e)), les noms des personnes qui ont exprimé des points de vue et opinions sur un tiers sont des « renseignements personnels » relatifs à ladite tierce personne :

> « Contrairement au juge de première instance, je conclus que le nom et l'identité des personnes interrogées constituent tout autant des renseignements personnels concernant M. Pirie, au sens de l'alinéa 3g), que la teneur des opinions ou des idées qui ont été exprimées. » (paragraphe 25)

Par ailleurs, la Cour a fait remarquer que la nécessité de préserver l'anonymat des répondants par respect de la vie privée est négligeable au sens où « dans la mesure où elles peuvent justifier les idées qu'elles ont exprimées, elles ne devraient pas craindre les conséquences de la divulgation (...) » (paragraphe 31) Selon la Cour, l'intérêt privé du requérant était important compte tenu du fait que les mesures prises par le ministère à la suite du rapport traduisaient sa conviction que le requérant était en partie responsable des problèmes en question. La Cour a déclaré ce qui suit :

> « L'intérêt du public à ce que les renseignements soient divulgués vise à assurer que les enquêtes administratives se déroulent de façon équitable. (...) l'équité exige en règle générale que l'on ne donne pas carte blanche aux témoins et que les personnes contre lesquelles des opinions défavorables sont exprimées aient l'occasion d'en être informées, d'en contester l'exactitude et, au besoin, de les rectifier. » (paragraphe 34)

Enfin, la Cour d'appel fédérale a conclu que le retranchement de renseignements devait être effectué de telle sorte qu'il laisse suffisamment d'information contextuelle pour

permettre à l'intéressé de comprendre intégralement les opinions formulées à son sujet.

Issue judiciaire

L'appel a été accueilli. Le ministre de Citoyenneté et Immigration Canada a reçu l'ordre de communiquer au requérant les documents ou les parties de documents contenant les opinions exprimées au sujet de ce dernier, les noms des personnes qui les ont formulées et les circonstances relatives à ces opinions.

Le Commissaire à l'information du Canada* c. *le procureur général du Canada et brigadier général Ross, (T-656-01, T-814-01 et T-1714-01), Cour fédérale, Section de première instance

Ces demandes de révision ont été abandonnées le 29 mai 2002 et les documents que le gouvernement voulait tenir secrets ont été communiqués au Commissaire à l'information.

Le Commissaire à l'information du Canada* c. *le procureur général du Canada et brigadier général Ross, (T-924-01), Cour fédérale, Section de première instance

(Pour plus de détails, voir le rapport annuel 2001-2002, p. 89.)

Cette demande de révision a été abandonnée le 28 février 2002, et les documents que le gouvernement voulait tenir secrets ont été communiqués au Commissaire à l'information.

II Affaires en cours

a) Le Commissaire en tant que requérant/appelant

Le Commissaire à l'information* c. *le procureur général du Canada et Janice Cochrane (numéros de greffe A-126-02 et A-127-02)

(Pour plus de détails sur la procédure de première instance, voir le rapport annuel 2001-2002, p. 82.)

Nature de l'instance

Il s'agissait de deux demandes de révision en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale* (L.R.C. (1985) ch. F-7), aux termes duquel le procureur général du Canada avait demandé que deux assignations à produire signifiées de la part du Commissaire à l'information au sous-ministre de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) soient annulées.

Faits

Il s'agissait à l'origine d'une plainte concernant la décision de CIC de proroger le délai de réponse à une demande d'accès pour une durée de trois ans. Le Commissaire à l'information avait fait enquête et conclu que ce délai supplémentaire était excessif et que la plainte était justifiée.

Après avoir classé les documents demandés dans deux annexes, le Commissaire à l'information avait ordonné que les documents classés dans l'une de ces annexes soient produits avant le 6 novembre 2000 et les autres, un mois plus tard. Il avait également déclaré son intention de signifier une assignation à produire qui contraindrait éventuellement le ministère à fournir les documents en cas de refus.

Par la suite, ayant été informé de l'intention de CIC de ne pas obtempérer, le Commissaire avait ordonné la production des documents sous la forme d'une « ordonnance de

production de documents ». Le ministère avait alors déclaré son intention de demander l'annulation de l'assignation au motif que le Commissaire à l'information n'était pas compétent pour la signifier.

Devant cet état de fait, le Commissaire à l'information avait déposé une plainte de son propre chef au motif que le délai de trois ans déterminé par CIC constituait une présomption de refus. Il avait ensuite signifié une deuxième assignation à produire (ordonnance de production de documents) au sous-ministre concernant les documents en litige.

Dans ladite demande de révision judiciaire, le procureur général avait demandé que les deux assignations à produire signifiées par le Commissaire à l'information soient annulées au motif que celui-ci avait outrepassé ses pouvoirs.

Questions soumises au tribunal

Quelle est la norme de révision applicable à la décision du Commissaire de donner suite à une plainte?

Le Commissaire à l'information avait-il outrepassé ses pouvoirs lorsqu'il avait signifié une assignation à produire après avoir fait connaître les résultats de son enquête au chef de l'institution, mais pas au plaignant?

Une « prolongation de délai excessive » constitue-t-elle une « présomption de refus » et donne-t-elle à ce titre le droit au Commissaire à l'information de déposer de son propre chef une nouvelle plainte aux termes de laquelle il peut signifier une deuxième assignation à produire?

Les assignations à produire des documents, comme celles que le Commissaire à l'information a signifiées en l'espèce, représentent-elles un abus de pouvoir?

Conclusions

Le juge des requêtes Kelen avait estimé que la norme de révision applicable à la décision du Commissaire à l'information de faire enquête sur une plainte est celle de la « décision correcte » (paragraphe 17). Il avait conclu que le Commissaire à l'information n'est pas compétent pour rendre une ordonnance de production après avoir communiqué le résultat de son enquête au chef de l'institution incriminée.

Eu égard à la décision du Commissaire d'instituer une enquête au motif qu'une prolongation de délai excessive pouvait constituer une « présomption de refus », le juge Kelen a conclu que, même si le délai de réponse est prorogé excessivement, la Loi ne considère pas la prorogation comme un « refus ». C'est seulement lorsque le requérant ne reçoit aucune réponse dans le délai prévu que, selon le juge, qu'il faut considérer qu'il y a « présomption de refus » :

> « Il y a « présomption de refus » lorsque le ministère fait défaut de communiquer le document dans le délai fixé par la Loi, c.-à-d. le délai de 30 jours prévu à l'article 7 ou un délai prorogé en application de l'article 9. Je suis d'avis qu'en l'espèce, le délai prorogé n'était pas écoulé, de sorte qu'il ne peut y avoir aucune « présomption de refus » de communication. Aucune disposition de la Loi ne permet au défendeur de considérer une prorogation de délai abusive comme un refus. » (paragraphe 25)

La Cour a donc conclu qu'il ne convenait pas que le Commissaire à l'information

- dépose une nouvelle plainte et entame une nouvelle enquête concernant une affaire ayant déjà fait l'objet d'une enquête;
- emploie son pouvoir d'assignation pour contraindre CIC à produire des documents que le ministère avait déclaré ne pouvoir traiter immédiatement.

Issue judiciaire

Le juge de première instance avait accueilli les deux demandes de révision du procureur général et ordonné que les deux assignations à produire signifiées par le Commissaire à l'information soient annulées.

Suite de l'affaire

Par la suite, le Commissaire à l'information a déposé un avis d'appel le 6 mars 2002. Cet appel sera entendu le 14 mai 2003, et nous en rendrons compte dans le rapport de l'an prochain.

Le Commissaire à l'information du Canada)* c. *le procureur général du Canada et Bruce Hartley (numéros de greffe A-82-02 et A-174-02)

Nature de l'instance

Appel d'une requête

Faits

(Pour plus de détails, voir le rapport annuel 2001-2002, p. 90-93, et le rapport annuel 2000-2001, p. 133-135.)

En l'espèce, le Commissaire à l'information avait fait appelé de la décision rendue par le juge McKeown le 1er février 2002 : celui-ci avait conclu que la Cour fédérale était compétente pour ordonner que les transcriptions de témoignages communiquées au Commissaire à l'information au cours de ses enquêtes confidentielles soient communiquées à la Cour à titre confidentiel. Il y avait eu ordonnance de dépôt des transcriptions dans quatre des sept demandes de révision groupées.

Questions soumises au tribunal

Dans son avis d'appel, le Commissaire à l'information avait soulevé les questions suivantes :

1. Le juge des requêtes avait-il commis une erreur de fait et de droit lorsqu'il avait ordonné que les transcriptions confidentielles soient communiquées à la Cour en vertu de l'article 318 des Règles de la Cour fédérale (1998)?
2. Sinon, avait-il commis une erreur de fait et de droit lorsqu'il avait ordonné de communiquer à la Cour l'intégralité des transcriptions confidentielles plutôt que des parties de ces textes?

Conclusions

L'appel n'a pas encore été entendu. Nous rendrons compte de son issue l'an prochain.

Le Commissaire à l'information du Canada)* c. *le Directeur administratif du Bureau d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports, (T-465-01, T-650-02, T-888-02 et T-889-02), Cour fédérale, Section de première instance

(Pour plus de détails, voir le rapport annuel 2001-2002, p. 90, et le rapport annuel 2000-2001, p. 133.)

Au cours de l'année observée, après avoir communiqué ses recommandations à la suite de trois

enquêtes sans liens entre elles, le Commissaire à l'information a déposé trois demandes de révision supplémentaires au sujet de la même question : la divulgation du contenu des bandes sonores et des transcriptions de conversations entre un pilote et des contrôleurs aériens.

Le 15 novembre 2002, le Commissaire a déposé un avis de question constitutionnelle et une requête en modification des avis de demande. La question constitutionnelle a trait à la validité d'un article de la *Loi sur la radiocommunication* limitant la divulgation des communications du contrôle aérien. Le procureur général du Canada a confirmé sa participation à l'examen de la question.

La cause suivra son cours devant la Section de première instance, et nous rendrons compte de son issue dans le prochain rapport annuel.

b) Le Commissaire comme intimé devant la Section de première instance

Le Commissaire à l'information du Canada* c. *Le procureur général du Canada et brigadier général Ross, (T-656-01, T-814-01 et T-1714-01)

À la suite de la promulgation de la *Loi antiterroriste* (L.C. (2001), ch.41), entrée en vigueur le 18 décembre 2001, les intimés se sont intégralement conformés aux assignations à produire signifiées par le Commissaire à l'information les 9 août 2001 et 11 août 2000 et à l'ordonnance de production de documents rendue le 26 avril 2001 concernant toutes les pages ayant suscité des oppositions en vertu des articles 37 et 38 de la *Loi sur la preuve au Canada*. Les demandes de révision ont donc été abandonnées le 29 mai 2002.

Le procureur général du Canada et A. Eggleton* c. *Le Commissaire à l'information du Canada, (T-924-01), Cour fédérale, Section de première instance

Le 8 novembre 2001, le Commissaire à l'information a informé les requérants qu'il était convaincu que l'honorable Art C. Eggleton s'était conformé à l'assignation à produire signifiée le 6 avril 2001. La demande de révision judiciaire concernant l'assignation a donc été abandonnée le 28 février 2002.

Le procureur général du Canada et al.* c. *Le Commissaire à l'information du Canada

(T-582-01, T-606-01, T-684-01, T-763-01, T-792-01, T-801-01, T-877-01, T-878-01, T-880-01, T-883-01, T-887-01, T-891-01, T-892-01, T-895-01, T-896-01, T-1047-01, T-1049-01, T-1083-01, T-1448-01, T-1909-01, T-1910-01, T-1254-01, T-1255-01, T-1640-00, T-1641-00, T-2070-01), Cour fédérale, Section de première instance

(Pour plus de détails, voir le rapport annuel 2001-2002, p. 90.)

Stephen Byers* c. *L'honorable John M. Reid (Commissaire à l'information du Canada) et autres, numéro de greffe T-1221-02, Cour fédérale, Section de première instance

Nature de l'instance

Il s'agit d'une demande de révision en vertu de l'article 41 de la *Loi sur l'accès à l'information* et de l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale* concernant : a) le refus du Secrétariat du Conseil du Trésor de communiquer des parties de documents demandés en vertu des sous-alinéas 69(3)b)(i) et (ii) et b) la « décision » du Commissaire à l'information d'accepter le refus du SCT.

Faits

Le 30 juillet 2002, M. Byer a déposé une demande de révision en vertu de l'article 41 de la *Loi sur l'accès à l'information* et de l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale* concernant : a) la « décision » du Commissaire à l'information d'accepter celle du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) de lui refuser l'accès à des parties des documents demandés et b) une ordonnance de mandamus contraignant le SCT et le Commissaire à l'information à lui fournir les documents en question. L'avis d'appel comportait une demande, adressée en vertu du paragraphe 317 des Règles de la Cour fédérale, pour obtenir des documents que le Commissaire avait en sa possession.

Le 21 août 2002, le Commissaire à l'information a déposé une opposition à la demande du requérant. Il a également déposé, en vertu de la Règle 221, une requête en annulation de la demande au motif que le document en question ne suscitait pas de cause d'action raisonnable. Le Commissaire proposait à titre de solution de rechange d'annuler la demande, conformément à la Règle 302, au motif qu'une demande de révision judiciaire doit se limiter à une seule ordonnance de redressement. Comme solution de rechange supplémentaire, le Commissaire demandait une ordonnance de médiation.

Questions soumises au tribunal

1. La demande de révision adressée contre le Commissaire à l'information n'avait-elle aucune chance d'aboutir?

2. La demande enfreignait-elle la Règle 302 eu égard au nombre d'ordonnances demandées?

3. La demande adressée contre le Commissaire pouvait-elle faire l'objet d'une conférence de règlement des litiges?

Conclusions

Selon le Commissaire à l'information, l'avis de demande n'avait aucune chance d'aboutir puisque la jurisprudence est sans équivoque : l'article 41 de la *Loi sur l'accès à l'information* ne prévoit pas la révision des recommandations formulées par le Commissaire à l'information dans les rapports communiqués aux plaignants en vertu du paragraphe 37(2) de la *Loi sur l'accès à l'information*. Quant à la demande déposée en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale*, le Commissaire à l'information estimait qu'elle n'avait, elle non plus, aucune chance d'aboutir puisque :

(1) l'article 64 interdit au Commissaire à l'information de divulguer des renseignements qu'une institution gouvernementale est en droit de refuser de communiquer;

(2) le Commissaire à l'information n'est pas le chef d'une institution gouvernementale exerçant un contrôle sur les documents en question, de sorte que le requérant n'a pas légalement le droit de le contraindre à les produire et que les préalables du *mandamus* n'étaient pas remplis.

Finalement, le Commissaire à l'information a estimé que les allégations de mauvaise foi formulées par le requérant ne pourraient rien apporter de plus à une demande de *mandamus*.

Le requérant s'est dit d'accord avec l'interprétation proposée par le

Commissaire à l'information des dispositions ci-dessus de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la Cour fédérale*. Il a cependant fait valoir que ce genre d'interprétation n'était applicable ou ne convenait qu'à des circonstances « normales », c'est-à-dire lorsqu'il n'y avait pas d'allégations de mauvaise foi.

Le requérant a soutenu que, compte tenu de la prise de position du Commissaire à l'information dans *Canada (Commissaire à l'information)* c. *Canada (Ministre de l'Environnement)*, 2001 C.F. 277 (Section de première instance), comparativement à celle qu'il avait adoptée dans le compte rendu établi par lui dans la même cause aux termes du paragraphe 37(2), la mauvaise foi avait été attestée à la lecture du dossier. Il a ajouté que le Commissaire à l'information n'avait pas fourni d'explication suffisante, sinon aucune explication, justifiant les positions diamétralement opposées qu'il avait adoptées.

Le requérant a par ailleurs fait allusion au fait que le Commissariat à l'information relève du ministère de la Justice et que cela compromet l'intégrité et l'indépendance des enquêtes du Commissaire à l'information. Enfin, il a soutenu que la partialité du Commissariat à l'information avait entre autres pour source le fait qu'il participait à un litige concomitant avec le procureur général, dans lequel il voulait que les documents en question « prouvent ses arguments » concernant des paiements *ex gratia*.

Issue judiciaire

Par ordonnance rendue le 15 octobre 2002, l'affaire a été renvoyée à une conférence de résolution des litiges. Nous rendrons compte de son issue dans le prochain rapport annuel.

Mertie Anne Beatty et al.* c. *Le chef statisticien et al., numéro de greffe T-178-02, Cour fédérale, Section de première instance

(Pour plus de détails, voir le rapport annuel 2001-2002.)

Nature de l'instance

Il s'agissait d'une demande de révision en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale* pour contraindre le statisticien en chef à transférer sans condition la possession et le contrôle des déclarations et des annexes nominatives du recensement de 1906 des provinces du Manitoba, de la Saskatchewan et de l'Alberta (et du microfilm correspondant) aux Archives nationales, ou, à titre de solution de rechange, de contraindre l'archiviste en chef de mettre ces données à la disposition du public à des fins de recherche.

Faits

Les requérants étaient un groupe d'historiens et de généalogistes qui avaient demandé à la Cour fédérale de rendre une ordonnance contraignant le statisticien en chef à transférer les déclarations et annexes nominatives du recensement de 1906 des provinces du Manitoba, de la Saskatchewan et de l'Alberta à l'archiviste national et par ailleurs, ou à titre de solution de rechange, contraignant l'archiviste national à mettre ces données à la disposition du public à des fins de recherche.

Le recensement de 1906 a été effectué dans les provinces du Manitoba, de la Saskatchewan et de l'Alberta. Il comportait des questions personnelles au sujet des répondants (âge, religion,

pays d'origine, lieu de résidence, type et nombre de têtes de bétail). L'archiviste national avait estimé que les déclarations et annexes nominatives du recensement de 1906 étaient des documents à valeur historique pour le pays et, dans une lettre en date du 16 novembre 1999, il avait officiellement demandé au statisticien en chef de transférer ces documents aux Archives nationales du Canada. Dans une lettre datée du 22 décembre 1999, le statisticien en chef du Canada avait refusé d'accéder à la demande de l'archiviste en invoquant des difficultés juridiques.

Le 5 février 2002, les requérants avaient déposé un avis de demande désignant comme intimés le statisticien en chef, le procureur général du Canada, l'archiviste national, le Commissaire à la protection de la vie privée et le Commissaire à l'information.

Le 13 mai 2002, le Commissaire à l'information avait déposé une requête pour être rayé de la liste des parties à l'instance. Le 21 mai suivant, compte tenu du consentement de toutes les parties, la Cour avait ordonné de rayer le Commissaire à l'information de la liste des parties intimées.

Le 24 janvier 2003, Allan Rock et Sheila Copps annonçaient que les données du recensement de 1906 étaient désormais à la disposition du public aux Archives nationales (pour plus de détails, voir les pages 20 à 23).

c) Le Commissaire à l'information en tant qu'intervenant

Babcock* c. *Canada (Procureur général),), [2002] A.C.S. no 58 (S.C.C.), Cour suprême du Canada (appel d'une décision de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique)

Présents : la juge en chef McLachlin et les juges L'Heureux-Dubé, Gonthier, Iacobucci, Major, Bastarache, Binnie, Arbour et LeBel. Les motifs de la majorité ont été formulés par la juge en chef McLachlin et le juge L'Heureux-Dubé, 11 juillet 2002

(Pour plus de détails, voir le rapport annuel 2001-2002, p. 93.)

Nature de l'instance

Il s'agissait d'un appel d'une décision rendue par la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, qui avait infirmé la décision du juge des requêtes, lequel avait rejeté une demande de production en vertu des *Rules of Civil Procedure* de la C.-B.

Faits, enjeux, issue

(Pour plus de détails, voir les pages 13 à 15.)

Rubin* c. *Canada (Ministre de la Santé), 2003 CAF 37, numéro de greffe A-575-01, Cour d'appel fédérale.

Présents : les juges Rothstein, Sexton et Evans, 23 janvier 2003

Nature de l'instance

Appel d'une ordonnance rejetant une demande déposée en vertu de l'article 41 de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Faits

Le requérant avait demandé accès à une étude effectuée par Santé Canada sur les inhibiteurs calciques. On lui avait fourni une version tronquée d'un rapport sur l'innocuité de ces médicaments. Il s'était plaint au Commissaire à l'information, qui avait fait enquête. Santé Canada avait commencé par invoquer les alinéas 13(1)a) et 20(1)b) et c) de la Loi, mais, au

cours de l'enquête, le ministère avait renoncé à invoquer l'alinéa 13(1)a). Dans la lettre où il expose ses conclusions, le Commissaire à l'information avait expliqué que Santé Canada était justifié d'invoquer le paragraphe 20(1). Un exemplaire de cette lettre avait été fourni au requérant et au ministère. Sur quoi le requérant avait demandé une révision judiciaire de la décision du ministre de la Santé en vertu de l'article 41 de la Loi.

Après le dépôt de la demande de révision, le requérant avait été informé que le ministère avait l'intention d'invoquer le paragraphe 13(1) pour exclure une partie du document.

Le juge des requêtes avait conclu que le ministère était justifié d'invoquer l'alinéa 20(1)b) pour exclure les parties supprimées. Il avait également conclu que rien n'indiquait que Santé Canada ait outrepassé son pouvoir discrétionnaire de publier des documents concernant des questions d'intérêt public. Il avait enfin conclu que Santé Canada ne pouvait invoquer le paragraphe 13(1) pour justifier la non-divulgation, parce que le ministère avait renoncé à invoquer cette disposition au cours de l'enquête du Commissaire à l'information.

Le requérant a fait appel de la décision du juge des requêtes.

Questions soumises au tribunal

L'appelant avait soumis quatre affirmations au jugement du tribunal :

1. Le juge des requêtes avait commis une erreur en n'ordonnant pas la publication du document auquel le gouvernement avait appliqué l'alinéa 13(1)a) une fois déterminé le fait que le gouvernement ne pouvait pas invoquer cette disposition.
2. Le juge des requêtes avait commis une erreur en concluant que l'alinéa 20(1)b) était applicable, compte tenu du fait qu'un tiers n'avait pas répondu à une deuxième demande concernant le caractère confidentiel d'une partie du document.
3. Le juge des requêtes avait commis une erreur en concluant que l'alinéa 20(1)b) était applicable en l'absence de tout effort de la part de l'institution gouvernementale pour faire vérifier par une partie indépendante si l'information qu'un tiers estime confidentielle est du domaine public.
4. Le juge des requêtes avait commis une erreur dans son interprétation du paragraphe 20(6) de la Loi, et il avait plus particulièrement commis une erreur en n'exigeant pas de l'institution gouvernementale qu'elle applique une norme transparente et objective.

L'intimé, dans sa note de service, avait demandé à la Cour d'appel de conclure que Santé Canada pouvait invoquer l'alinéa 13(1)a) de la Loi bien qu'il y ait renoncé au cours de l'enquête du Commissaire à l'information.

Suite donnée par le Commissaire à l'information

Après examen de la note de service de l'intimé, le Commissaire à l'information avait demandé et obtenu le statut d'intervenant sur la question suivante, qui, à son avis, avait des répercussions sur l'application de la Loi dans son intégralité :

Le juge des requêtes avait-il commis une erreur de droit en affirmant qu'une institution gouvernementale ne peut pas invoquer une exemption obligatoire après achèvement d'une

enquête du Commissaire concernant un refus d'accès à des documents?

Conclusions

La Cour d'appel fédérale a formulé ses motifs oralement. Elle a soutenu qu'un tiers n'a pas besoin de répondre à des demandes de renseignements ultérieures sur la confidentialité émanant d'une institution gouvernementale pour maintenir sa position initiale. Elle a ajouté que « [r]ien dans la Loi ne précise comment, ni combien de fois, un tiers doit faire valoir la confidentialité pour que celle-ci soit maintenue ».

La Cour a confirmé pour l'appelant que le fardeau incombe à l'institution gouvernementale, qui doit faire la preuve que les renseignements n'ont pas été divulgués. Elle a cependant conclu que la question de savoir si une institution gouvernementale s'est acquittée de ce fardeau est une question à la fois de fait et de droit et que le juge des requêtes a droit à une grande retenue judiciaire à cet égard. La Cour a déclaré ce qui suit : « Sauf erreur manifeste et dominante, la Cour n'interviendra pas dans une conclusion sur une question de fait et de droit tirée par un juge de la Section de première instance en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* ».

En réponse à l'argument de l'appelant sur l'objectivité de l'exercice du pouvoir discrétionnaire relatif à la divulgation de renseignements confidentiels d'intérêt public en vertu du paragraphe 20(6), la Cour a conclu que « aucune règle ni aucune jurisprudence n'autorise une telle interprétation du paragraphe 20(6) ». Elle a poursuivi dans les termes suivants : « Le paragraphe 20(6) confère à l'institution fédérale la compétence d'exercer son pouvoir discrétionnaire de divulguer, entre autres, une information qui serait normalement confidentielle si une telle divulgation est dans l'intérêt public parce qu'elle est liée à la santé publique. Rien dans le paragraphe 20(6) n'exprime ou n'implique des conditions ou des exigences particulières qui ont trait ou font entrave à cet exercice du pouvoir discrétionnaire. » Les tribunaux ne devraient donc pas intervenir dans l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire à moins d'avoir la preuve que le chef de l'institution gouvernementale a tenu compte d'éléments hors de propos ou n'a pas respecté les principes de la justice naturelle.

Enfin, la Cour a conclu que Santé Canada n'avait jamais cessé d'invoquer l'alinéa 20(1)b) bien que le ministère ait tenté d'appliquer le paragraphe 13(1) à certains renseignements. La question de l'application de l'article 13 n'a donc pas fait l'objet de commentaires.

Issue judiciaire

L'appel a été rejeté sans dépens.

Conseil canadien des fabricants des produits du tabac A et B (confidentiel) c. le Ministre du Revenu national, le Commissaire à l'information et Robert Cunningham (T-877-00), Cour fédérale, Section de première instance

(Pour plus de détails, voir le rapport annuel 2001-2002, p. 9, et le rapport annuel 2000-2001, p. 137.)

La demande devait être entendu le 4 février 2003, mais, au début de l'audition, le juge des requêtes O'Keefe a informé les parties de ses relations amicales de longue date avec l'un des déposants appuyant le requérant. Conscient que cela pourrait donner lieu à une impression de conflit

d'intérêts dans la procédure, le juge O'Keefe a invité les parties à demander qu'il soit dessaisi de l'affaire.

Compte tenu du fait que les parties s'appuyaient sur des éléments de preuve contradictoires, la crédibilité des déposants serait évidemment à l'ordre du jour. Ainsi, et bien que près de deux ans se soient écoulés depuis la date de la demande d'audition, le risque de donner l'impression que le juge était en conflit d'intérêts était trop grand pour être ignoré. Le Commissaire à l'information a donc été invité à demander au juge O'Keefe de se retirer de l'instance. L'audition a été ajournée *sine die*, puis a ultérieurement été fixée au 2 juin 2003 pour une durée d'une journée et demie.

C. Les instances judiciaires auxquelles le Commissaire n'est pas partie

AB* c. *Canada (Ministre de Citoyenneté et Immigration Canada)), 2002 C.F. 471, IMM-1683-01, Cour fédérale, Section de première instance

Présent : le juge O'Keefe, 26 avril 2002

Nature de l'instance

Il s'agissait d'une demande de révision judiciaire d'une décision de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié rendue en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

Faits

Le requérant, ancien membre de l'équipe de lutte du Pérou, a obtenu le statut de réfugié. Le 19 février 2001, il a été informé par la Commission que son formulaire de renseignements personnels, la transcription de l'audience relative à la reconnaissance de son statut et les motifs de la décision étaient produits en preuve par un demandeur de statut aux antécédents analogues.

Le requérant s'est opposé à la divulgation de ses renseignements personnels. Malgré ses arguments, l'information a été divulguée par la Commission et produite en preuve. Devant la Cour, la Commission a fait valoir que, comme les renseignements personnels avaient été fournis « aux fins de l'immigration », leur utilisation dans le cadre d'une audience ultérieure relative au statut d'un demandeur était un « usage compatible » selon l'alinéa 8(2)a) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Question soumise au tribunal

La question que le tribunal devait trancher était la suivante : la décision de la Commission de divulguer les renseignements personnels du requérant était-il illicite au sens où leur divulgation avait un objet et une ampleur non autorisés par la *Loi sur la protection des renseignements personnels*?

Conclusions

La Cour a conclu que la Commission avait eu tort de divulguer les renseignements personnels du requérant. Elle a ajouté que la Commission était tenue de respecter les dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* de même que les dispositions de sa propre loi en matière de confidentialité.

Considérant les exceptions prévues au paragraphe 8(2) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, la Cour a déclaré que les exceptions formulées aux alinéas 8(2)a) et b) ne constituaient pas « une reconnaissance générale

visant tous les cas de réfugié. (…) chaque plainte (…) est traitée en fonction de ses propres caractéristiques ». Un exemple « d'usage compatible » des renseignements personnels d'un réfugié serait la divulgation de l'information pour faire la preuve que le témoignage ultérieur d'un réfugié à l'audition de la cause d'un autre réfugié est en contradiction avec les éléments d'information fournis par cette personne à la Commission.

La Cour a donc conclu ce qui suit :

> « En l'espèce, les renseignements ont été recueillis aux fins de la détermination du statut de réfugié du demandeur. Pour que la communication des renseignements personnels concernant le demandeur soit justifiée en vertu de cette disposition, ces renseignements doivent être communiqués pour un usage compatible avec les fins auxquelles ils ont été recueillis. Je ne pense pas que la détermination du statut de réfugié de l'autre demandeur soit compatible avec la détermination du statut de réfugié du demandeur en l'espèce. »

Considérant le sous-alinéa 8(2)m)(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, la Cour a conclu qu'il n'était applicable que si le chef de l'institution gouvernementale est « d'avis que des raisons d'intérêt public [justifient] nettement une éventuelle violation de la vie privée ». Comme rien n'avait été formulé en ce sens, le sous-alinéa 8(2)m)(i) n'était pas applicable.

Issue judiciaire

La demande de révision judiciaire a été accueillie. La décision de la Commission de divulguer l'information était illicite et elle a, par conséquent, été annulée (bien que l'information ait déjà été divulguée).

Sherman* c. *Canada (Ministre du Revenu national), [2002] A.C.F. no 779 (C.F., 1re inst.), Cour fédérale, Section de première instance, juge McKeown, 22 mai 2002

Nature de l'instance

Il s'agissait d'une demande de révision judiciaire déposée en vertu de l'article 41 concernant la décision du ministère de refuser l'accès à des documents.

Faits

Il s'agissait d'une demande d'accès au ministre du Revenu national concernant la mesure dans laquelle Revenu Canada a recours au *United States Internal Revenue Service* (IRS) pour percevoir les impôts de Canadiens et, en retour, dans quelle mesure l'IRS a recours à Revenu Canada pour percevoir les impôts d'Américains.

Le ministre a refusé de divulguer les renseignements demandés, en invoquant principalement l'alinéa 13(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information*, qui dispose que les renseignements fournis à titre confidentiel par un gouvernement étranger échappent au droit d'accès. À l'appui de cette prise de position, le ministre a cité la Convention entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique en matière d'impôts sur le revenu, aux termes de laquelle les renseignements fournis par l'un ou l'autre pays doivent être considérés comme secrets et ne doivent pas être divulgués, sauf aux personnes ou aux autorités chargées de fonctions de cotisation, de perception ou d'exécution de la loi concernant les impôts auxquels la Convention s'applique. Les autres dispositions invoquée par le ministre étaient le

paragraphe 15(1) et les alinéas 16(1)b) ou 16(1)c) de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le requérant s'est plaint au Commissaire à l'information, qui, après enquête, a conclu que la plainte n'était pas justifiée. Par la suite, le requérant a déposé une demande de révision judiciaire en vertu de l'article 41 de la *Loi sur l'accès à l'information* concernant le refus du ministre.

Questions soumises au tribunal

Il s'agissait en l'occurrence surtout de savoir comment il y avait lieu d'interpréter l'alinéa 13(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information* et de décider si cette exemption s'appliquait aux renseignements concernant les rapports entre les organismes de perception fiscale canadien et américain.

À titre de question subsidiaire, il s'agissait de déterminer si des statistiques concernant des renseignements effectivement exclus en vertu de l'alinéa 13(1)a) sont également assujetties à l'exemption obligatoire appliquée aux renseignements fournis à titre confidentiel par le gouvernement d'un État étranger.

Conclusions

La Cour a fait remarquer que l'alinéa 13(1)a) prévoit une exemption obligatoire, de sorte qu'il n'est pas nécessaire de justifier la non-divulgation par renvoi à un tort probable (paragraphe 17). Le rôle du tribunal qui révise des décisions de non-divulgation en vertu du paragraphe 13(1) est donc de déterminer si le chef de l'institution gouvernementale en question a commis une erreur de fait en considérant que la demande portait sur des renseignements exclus.

Si les renseignements sont effectivement assujettis à l'exemption obligatoire prévue à l'alinéa 13(1)a), le chef de l'institution gouvernementale doit refuser de les divulguer à moins que les États-Unis acceptent qu'ils le soient ou les rendent eux-mêmes publics.

La Cour a conclu que les critères énoncés à l'alinéa 13(1)a) étaient remplis. Les renseignements étaient échangés en vertu de dispositions de la Convention internationale exigeant que l'ADRC et l'IRS les considèrent comme secrets.

La Cour a rejeté l'argument du requérant comme quoi il y a une différence entre des statistiques et les renseignements qui en font l'objet :

> [Traduction]
> « (...) les statistiques font partie intégrante des renseignements fournis aux termes de la Convention, car elles ne sauraient exister en dehors des renseignements fournis par les États-Unis. » (paragraphe 18)

La Cour a déclaré que le paragraphe 13(2) de la *Loi sur l'accès à l'information* ne permettait pas en l'occurrence d'autoriser la divulgation des renseignements puisque l'IRS n'avait ni consenti à leur divulgation ni décidé de les rendre publics.

Par ailleurs, ayant déterminé que l'alinéa 13(1)a) permettait d'exclure les renseignements, la Cour n'a pas envisagé l'application du paragraphe 15(1) ou des alinéas 16(1)b) et c) de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Issue judiciaire

La demande de révision judiciaire a été rejetée.

Eu égard aux coûts, la Cour n'a pas accepté l'argument du requérant comme quoi l'analyse d'importants nouveaux principes justifiait, aux termes du paragraphe 53(2) de la *Loi sur l'accès à l'information*, l'octroi de dépens au requérant quelle que soit l'issue de la cause.

Cependant, comme la demande avait été déposée dans l'intérêt public, c'est-à-dire que le requérant n'avait rien à gagner personnellement, la Cour a refusé d'ordonner des frais.

Bacon International Inc.* c. *Canada (Agriculture et agroalimentaire Canada), 2002 CF/SPI 587, numéros de greffe T-2290-98, T-2291-98, T-2292-98, T-2294-98, Cour fédérale, Section de première instance, juge Beaudry, 23 mai 2002

Nature de l'instance

Il s'agissait d'une demande de révision judiciaire en vertu de l'article 44 de la *Loi sur l'accès à l'information* concernant la décision d'Agriculture et agroalimentaire Canada de divulguer un document dont les requérants avaient demandé la non-divulgation en vertu des alinéas 20(1)b), 20(1)c) et 20(1)d) de la Loi.

Faits

Les requérants étaient tous des exploitants d'entreprises d'abattage et de conditionnement de la viande dans la province de Québec. L'auteur de la demande voulait obtenir du ministère une compilation générale de tous les établissements spécialisés dans l'abattage et le conditionnement de la viande dans la province de Québec. Le ministère avait décidé de divulguer le document parce que les requérants ne l'avaient pas convaincu que le paragraphe 20(1) était applicable en l'occurrence. Les requérants ont adressé la demande de révision à la Cour fédérale.

Question soumise au tribunal

Les exceptions prévues aux alinéas 20(1)b), 20(1)c) et 20(1)d) de la Loi s'appliquent-elles à l'espèce?

Conclusions

La Cour a réaffirmé les principes généraux suivants :

- Une révision judiciaire en vertu de l'article 44 est différente des autres types de révision judiciaire parce que la Cour doit envisager la cause *de novo*. La Cour a la possibilité d'évaluer les motifs d'un tiers de demander la non-divulgation des renseignements.
- La tierce partie opposée à la divulgation des renseignements doit faire la preuve, selon la prépondérance des probabilités, que les renseignements demandés ne doivent pas être divulgués.
- En matière d'accès à l'information, c'est la divulgation des documents qui est la règle, et c'est l'exemption qui est l'exception.

Pour évaluer les exceptions, la Cour a tenu compte de la liste des principes directeurs dressée par le juge Rothstein dans ***Canada (Commissaire à l'information)* c. *Canada (Premier Ministre)***. Quant à l'alinéa 20(1)b), la Cour a conclu qu'il ne convenait pas de l'appliquer à l'espèce parce qu'elle ne remplissait pas le critère exigeant que le document contienne des renseignements fournis par un tiers à une institution gouvernementale. Le document que les requérants voulaient exclure n'avait pas été fourni par eux, mais provenait du ministère. Eu égard aux alinéas 20(1)c) et 20(1)d) de la Loi,

la Cour n'a pas cru que la cotation qui leur avait été attribuée en 1998 aurait pu entraîner des pertes financières ou entraver des négociations ultérieures avec l'auteur de la demande. La Cour a déclaré ce qui suit : « Les affirmations des demanderesses sur les préjudices qu'elles pourraient subir sont trop générales et laconiques pour que la Cour puisse conclure qu'il est préférable de ne pas divulguer le document en litige. Il s'agit plutôt d'une possibilité de préjudice et non une probabilité, telle que doivent prouver les demanderesses. »

Compte tenu de ces conclusions, le juge Beaudry a décidé de ne pas analyser la question soulevée par les appelants concernant l'interprétation des alinéas 20(1)b), 20(1)c) et 20(1)d) de la *Loi sur l'accès à l'information* selon le C.C.Q. La Cour a rejeté la demande de révision judiciaire et autorisé la divulgation des documents.

Jaylynn Enterprises Ltd.* c. *Canada (Ministre du Revenu national), [2002] ACF no 791 (CF/SPI), Cour fédérale, Section de première instance, juge McGillis, 27 mai 2002

Nature de l'instance

Il s'agissait d'une requête déposée par Jaylynn Enterprises pour obtenir une prorogation de délai afin de déposer une demande de révision judiciaire censée contester une « décision » du Commissaire à l'information.

Faits

Jaylynn Enterprises a déposé une demande de révision judiciaire concernant des décisions rendues par le Commissaire à l'information et par le Commissaire à la protection de la vie privée. Cette demande a été rejetée au motif que, contrairement au paragraphe 302 des *Règles de la Cour fédérale* (1998), deux décisions distinctes étaient contestées dans une même demande de révision. Le juge des requêtes a cependant déclaré que, si la Cour autorisait les prorogations de délai nécessaires, Jaylynn Enterprises aurait le loisir de déposer des demandes distinctes contre le Commissaire à l'information et/ou le Commissaire à la protection de la vie privée.

Trois mois se sont écoulés avant que Jaylynn Enterprises dépose une requête demandant une prorogation de délai pour déposer une demande de révision judiciaire concernant la décision du Commissaire à l'information.

Question soumise au tribunal

La question de procédure que soulevait cette requête était la suivante : y avait-il lieu d'accorder au requérant la prorogation de délai nécessaire à la signification et au dépôt d'une demande de révision judiciaire concernant la décision du Commissaire à l'information?

Conclusions et issue judiciaire

La Cour a fait remarquer que le requérant :

a) n'avait pas fourni d'explications sur le délai de trois mois écoulés entre l'annulation de la dernière demande de révision judiciaire et la requête demandant une prorogation de délai pour déposer une nouvelle demande;

b) n'avait pas fait la preuve de l'existence d'une cause défendable.

C'est pour ces motifs que la Cour a rejeté la demande de prorogation de délai nécessaire à la signification et au

dépôt d'une demande de révision judiciaire.

Lavigne* c. *Canada (Commissaire aux langues officielles),), [2002] A.C.S. no 55 (CSC), juge Gonthier, 20 juin 2002

Nature de l'instance

Il s'agissait de l'application de la *Loi sur les langues officielles* (L.R.C. (1985), ch. 31 (4e suppl.) (LLO)) et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (L.R.C. (1985), ch. P-21 (LPRP)) et, plus précisément, de la question de savoir si la divulgation de renseignements personnels en vertu de cette dernière pourrait éventuellement être préjudiciable au déroulement d'enquêtes licites effectuées par le Commissaire aux langues officielles (CLO).

Faits

Le demandeur, Robert Lavigne, travaillait au bureau de Montréal du ministère de la Santé et du bien-être social. De novembre 1992 à mars 1993, M. Lavigne a adressé quatre plaintes au CLO, alléguant que ses droits en matière de langue de travail, d'emploi et de possibilités de promotion avaient été enfreints parce qu'il était contraint de travailler en français. Les enquêteurs du CLO ont interrogé quelque 25 employés du ministère, y compris le demandeur, son supérieur immédiat et quelques-uns de ses collègues ainsi que des cadres et d'autres employés. Lorsque les enquêteurs se sont heurtés aux hésitations d'employés qui craignaient des représailles, ils ont promis que le contenu des entrevues resterait confidentiel dans les limites des articles 72, 73 et 74 de la *Loi sur les langues officielles*. Une fois les entrevues terminées, les enquêteurs avaient conclu que les quatre plaintes du demandeur étaient justifiées et ils avaient formulé cinq recommandations à l'intention du ministère. Le ministère n'avait pas contesté les conclusions du CLO et il avait accepté de donner suite aux recommandations.

Au cours de la procédure entamée par le demandeur pour obtenir réparation aux termes de la Partie X de la LLO, celui-ci avait adressé plusieurs demandes au CLO pour obtenir des renseignements personnels contenus dans les dossiers relatifs aux plaintes qu'il lui avait adressées. Le demandeur avait obtenu une partie de l'information, mais d'autres parties avaient été exclues en vertu de l'alinéa 22(1)b) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Le demandeur avait adressé une plainte au Commissaire à la protection de la vie privée, qui avait entamé une enquête au cours de laquelle il avait tenté de régler la plainte par médiation. Le Commissaire à la protection de la vie privée a conclu que les renseignements contenus dans les témoignages des employés, au titre desquels un consentement à la divulgation n'avait pas été obtenu, avaient été exclus avec raison aux termes de l'alinéa 22(1)b) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Le demandeur avait par la suite déposé une demande de révision judiciaire de la décision du CLO. Au moment de l'audition de l'appel, les seuls renseignements personnels qui restaient en litige étaient les notes d'entrevue nominatives prises par les enquêteurs au Commissariat aux langues officielles.

Questions soumises au tribunal

1. La Cour d'appel fédérale a-t-elle commis une erreur en concluant

que le CLO ne peut pas invoquer l'alinéa 22(1)b) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour refuser l'accès à des renseignements personnels recueillis dans le cadre d'une enquête menée aux termes de la *Loi sur les langues officielles*, alors que l'enquête est terminée?

2. La Cour d'appel fédérale a-t-elle commis une erreur en concluant que le refus du CLO ne s'appuyait pas sur les motifs valables?

Conclusions

Décisions des tribunaux inférieurs:

Cour fédérale, Section de première instance

Selon le juge Dubé, aux termes de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, c'est la divulgation des renseignements personnels qui est la règle, et c'est le secret qui est l'exception. L'alinéa 22(1)b) de la Loi prévoit une exception à la règle, et elle doit donc être interprétée étroitement. C'est ainsi que le juge Dubé a conclu que la disposition en question est une exception limitée ayant trait uniquement aux enquêtes en cours ou sur le point de commencer : elle ne s'applique pas aux enquêtes ultérieures. Compte tenu du fait que l'enquête en question était terminée, l'alinéa 22(1)b) n'était pas applicable. Par ailleurs, le juge Dubé a conclu que le CLO n'avait pas fait la preuve que la divulgation des renseignements personnels risquait effectivement d'être préjudiciable au déroulement de ses enquêtes.

Cour d'appel fédérale

La Cour d'appel fédérale a confirmé le point de vue du juge Dubé quant au fait que l'alinéa 22(1)b) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ne permet pas de protéger des renseignements une fois l'enquête terminée. Elle a également rejeté l'argument de l'appelant comme quoi le juge Dubé ne s'était pas demandé si la divulgation des renseignements risquait d'être préjudiciable à l'exécution de lois du Canada, estimant que les éléments de preuve versés au dossier ne permettaient pas d'étayer une conclusion de ce genre. La Cour a déclaré que les éléments de preuve, tout au plus, attestaient la possibilité que des témoins hésitent à collaborer à une enquête à moins d'obtenir la garantie du secret absolu.

Analyse

La Loi:

La Cour suprême du Canada a commencé son analyse de l'interaction entre la *Loi sur les langues officielles* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* en examinant l'objet et la portée des deux lois et les rôles respectifs des deux Commissaires.

La *Loi sur les langues officielles* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* sont considérées par les tribunaux comme ayant une valeur spéciale ou « quasi-constitutionnelle » dans le système juridique canadien. La Cour a déclaré ce qui suit : « *La Loi sur les langues officielles* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* sont étroitement liées aux valeurs et aux droits prévus par la Constitution, ce qui explique leur statut quasi-constitutionnel reconnu par cette Cour ». Mais elle a poursuivi en ces termes :

> « Ce statut n'a toutefois pas pour effet de modifier l'approche traditionnelle d'interprétation des lois, définie par Driedger dans *Construction of Statutes* (2e éd., 1983), à la p. 87 :

> Aujourd'hui il n'y a qu'un seul principe ou solution : il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur.
>
> Le statut quasi-constitutionnel de la *Loi sur les langues officielles* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* est un indicateur à considérer dans leur interprétation, mais n'est pas déterminant en soi. L'utilisation par notre Cour de l'expression « quasi-constitutionnel » pour décrire ces deux lois n'a pour effet que de reconnaître leur objet particulier. »

La *Loi sur la protection des renseignements personnels* s'applique manifestement, selon la Cour, au Commissariat aux langues officielles, car celui-ci fait partie de la liste des institutions gouvernementales fournie en annexe de la Loi. L'article 2 de la *Loi sur la protection des renseignements personnel* dispose que son objet est de compléter la législation canadienne, et cela touche également la *Loi sur les langues officielles*, bien que l'article 82 de la LLO prévoie que les dispositions des Parties I à V l'emportent sur les dispositions de toute autre loi du Parlement. Aucune des dispositions invoquées par l'appelant ne se trouve cependant dans ces parties.

Selon la Cour suprême du Canada, la *Loi sur la protection des renseignements personnels* est applicable au Commissariat aux langues officielles de telle sorte que son application soit cohérente avec l'objectif de la *Loi sur les langues officielles* à l'égard de la promotion de l'égalité des deux langues officielles du Canada et de l'assurance garantie aux membres des collectivités minoritaires des langues officielles qu'ils peuvent employer la langue de leur choix au sein des institutions fédérales. Le Parlement a expressément prévu que les enquêtes effectuées par le CLO devront se dérouler en privé et que les enquêteurs ne devront pas divulguer les renseignements qui viennent à leur connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. Ces dispositions traduisent la volonté du Parlement de faciliter l'accès au CLO et de reconnaître le caractère très délicat de la question de la langue de travail pour les groupes minoritaires.

Par ailleurs, la Cour a conclu que l'argument du CLO avait une portée trop vaste lorsqu'il a affirmé que le Parlement avait à l'esprit que les renseignements recueillis par le CLO devraient rester confidentiels, à moins que la *Loi sur les langues officielles* n'en autorise la divulgation. La Cour a estimé que « cette interprétation a pour effet de soustraire la *Loi sur les langues officielles* à l'application la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ». Cela priverait le plaignant du droit d'obtenir l'accès à des renseignements personnels en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et cela serait contraire à l'intention très claire du Parlement. Selon la Cour, les deux lois doivent être interprétées et appliquées en harmonie.

Quant à savoir si l'exemption prévue pour les enquêtes à l'alinéa 22(1)b) s'applique ou non après l'achèvement d'une enquête, la Cour a conclu que rien dans la disposition ne laisse entendre qu'elle se limite à une enquête en particulier ou à une enquête circonscrite dans le temps. La Cour a donc conclu que rien ne justifie la limitation de la portée de l'alinéa 22(1)b) aux enquêtes en cours.

Cela dit, cette conclusion n'a pas clos la question. La Cour s'est également demandée si la divulgation des renseignements refusés risquait probablement d'être préjudiciable aux enquêtes ultérieures du CLO. À cet égard, la Cour a conclu que le CLO ne s'était pas acquitté du fardeau de la preuve du préjudice, faisant remarquer ce qui suit :

> « Le refus d'assurer la confidentialité peut parfois créer des difficultés aux enquêteurs, mais peut aussi inciter à la franchise et protéger l'intégrité du processus d'enquête. Le Commissaire aux langues officielles a l'obligation d'être sensible aux différences de situations et il doit actualiser l'application de son pouvoir. »

L'appel a donc été rejeté.

Société canadienne des postes c. Commission de la capitale nationale, 2002 CF/SPI 700, numéro de greffe T-558-01, Cour fédérale, Section de première instance, juge Kelen, 21 juin 2002

Nature de l'instance

Il s'agissait d'une demande de révision en vertu de l'article 44 de la *Loi sur l'accès à l'information* concernant la décision de l'intimée de divulguer certains renseignements sur l'aide financière accordée sous forme de commandites par la Société canadienne des postes à la Commission de la capitale nationale (CCN) dans le cadre de trois événements : la Fête du Canada, le Spectacle son et lumière sur la colline et Les lumières de Noël au Canada.

Faits

Une demande d'accès avait été adressée à la CCN en vertu de la Loi concernant des renseignements sur l'aide financière fournie par des commanditaires d'événements publics que la Commission est chargée d'organiser. Conformément aux articles 27 et 28 de la Loi, la CCN avait informé la SCP de cette demande. Elle avait joint à sa lettre un document indiquant dans le détail les renseignements relatifs aux contributions de la SCP pour les activités de la Fête du Canada, du Spectacle son et lumière sur la colline et des Lumières de Noël que la Commission avait l'intention de divulguer au motif que ces renseignements n'étaient pas protégés par le paragraphe 20(1) de la Loi. La Société canadienne des postes, opposée à la divulgation de ces renseignements, avait fait parvenir ses observations à la CCN. Celle-ci avait rejeté les observations de la SCP, laquelle avait alors déposé une demande à la Cour fédérale.

Question soumise au tribunal

Il s'agissait de savoir si les montants versés par la Société canadienne des postes à titre de commanditaire de ces événements étaient exclus en vertu des alinéas 20(1)b), c) ou d) de la Loi.

Conclusions

Eu égard à l'alinéa 20(1)b), la Cour a conclu que les montants de commandite était des renseignements « financiers et commerciaux », donc des renseignements confidentiels par nature. Elle a cependant estimé que les montants négociés au titre d'une aide financière ne sauraient être considérés comme des renseignements « fournis à une institution fédérale par un tiers », selon la formulation de l'alinéa 20(1)b).

Cependant, eu égard à l'alinéa 20(1)c), la Cour a conclu que la Société canadienne des postes s'était acquittée

du fardeau de la preuve en montrant qu'on pouvait raisonnablement craindre que la divulgation des renseignements fasse du tort aux intéressés. Elle a plus précisément soutenu que la divulgation de ces renseignements donnerait un avantage aux concurrents de Postes Canada en leur permettant de faire une meilleure offre. La Cour a également reconnu que la divulgation des renseignements risquait de nuire à la position de Postes Canada dans la négociation tout comme la divulgation du loyer payé par un locataire peut nuire à la position d'un propriétaire en quête de nouveaux locataires. La Cour a conclu que l'alinéa 20(1)d) n'était pas applicable puisque les éléments de preuve et les observations n'avaient pas permis de prouver que la divulgation des renseignements entraverait les négociations à venir.

Issue judiciaire

La demande a été accueillie en vertu de l'alinéa 20(1)c), et la Cour a ordonné que l'intimée refuse de divulguer les renseignements.

La CCN a décidé de ne pas faire appel de cette décision.

Proxamis Systems Inc.* c. *Canada (Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada), [2002] ACF no 1204, Cour fédérale, Section de première instance, juge MacKay, 30 août 2002

Nature de l'instance

Il s'agissait d'une demande de révision judiciaire vertu de l'article 44 de la *Loi sur l'accès à l'information* concernant la décision du ministre de divulguer certains renseignements fournis à l'origine par Proxamis Systems Inc. au sujet de certains contrats conclus entre l'entreprise et le ministre.

Faits

Proxamis a essayé d'empêcher le ministre des Travaux publics de divulguer certains montants totaux sur les coûts proposés dans une offre contractuelle qui avait été acceptée par le gouvernement, au motif que cette divulgation nuirait à sa position dans la concurrence et risquerait de faire beaucoup de tort à ses opérations.

Questions soumises au tribunal

Les montants totaux inscrits dans une proposition et/ou une offre sont-ils exclus aux termes du paragraphe 20(1)?

Plus précisément :

i) Ces renseignements sont-ils « confidentiels » au sens de l'alinéa 20(1)b) de la Loi?

ii) La divulgation de ces renseignements risquerait-elle probablement d'entraîner des pertes ou profits financiers importants ou de faire du tort à la position de Proxamis dans la concurrence, de sorte que l'alinéa 20(1)c) puisse être invoqué?

iii) La divulgation de ces renseignements risquerait-elle probablement d'entraver la procédure contractuelle et d'autres négociations pour Proxamis, y compris avec ses propres employés, de sorte que l'alinéa 20(1)d) puisse être invoqué?

Conclusions

i) Alinéa 20(1)b) - Renseignements confidentiels

- La Cour a reconnu que trois des quatre éléments préalables à

l'application de l'alinéa 20(1)b) étaient remplis, à savoir que les renseignements étaient des « renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques », qu'ils avaient été fournis à une institution gouvernementale par un tiers et qu'ils étaient traités en tant que renseignements confidentiels de façon constante par Proxamis.

- Il restait à évaluer le quatrième critère énoncé à l'alinéa 20(1)b), à savoir si les montants totaux des coûts d'une proposition et/ou d'une offre acceptée par une institution gouvernementale constituent des « renseignements confidentiels ».

- La Cour, citant *Air Atonabee Ltd.* c. *Canada (Ministre des Transports)* (1989), 27 F.T.R. 194 (Première instance), a conclu que la détermination de la confidentialité de renseignements dépend de leur contenu, de leur objet et des circonstances dans lesquelles ces données sont recueillies et communiquées (paragraphe 10).

- La Cour a ensuite conclu, pour des raisons de politique gouvernementale, que les montants totaux des coûts inscrits dans une proposition et/ou une offre acceptée par une institution gouvernementale ne sont pas des renseignements confidentiels au sens de l'alinéa 20(1)b) (paragraphe 12).

Concluant dans ce sens, la Cour a fait remarquer ce qui suit :

- Les propositions visent à obtenir des marchés publics, dont les paiements sont prélevés sur le trésor (paragraphe 11).

- Une fois qu'un contrat est accordé ou refusé, il n'est pas nécessaire, sauf exceptions, de tenir les offres secrètes (paragraphe 11).

ii) Alinéa 20(1)c) - La divulgation des renseignements risquerait vraisemblablement de causer des pertes ou profits financiers appréciables à un tiers ou de nuire à sa compétitivité

- La Cour a fait remarquer que c'est au requérant qu'incombe le fardeau de la preuve que, selon la prépondérance des probabilités, la divulgation des renseignements risquerait « vraisemblablement de nuire ».

- La Cour a conclu que Proxamis ne s'était pas acquittée du fardeau de la preuve.

- Concluant en ce sens, la Cour a fait remarquer que pour rencontrer les critères de preuve de l'alinéa 20(1)(c):

  « En général, il ne suffit pas que l'affidavit du demandeur fasse état des préoccupations que celui-ci a au sujet du risque vraisemblable de préjudice probable sans que d'autres éléments de preuve du préjudice précis qui est prévu ne soient fournis. » (paragraphe 14)

- La Cour a ensuite évoqué, pour y souscrire, la cause *SNC-Lavalin Inc. c. Canada (Ministre des Travaux publics)* (1994), 79 F.T.R. 113, p.127 :

  « Le requérant ne prouve pas qu'il peut s'attendre raisonnablement à subir un préjudice probable par suite de la divulgation du rapport et de la proposition en affirmant simplement par affidavit qu'elle entraînerait sans aucun doute des pertes et dommages financiers appréciables au requérant ou qu'elle entraverait sans aucun doute des négociations menées par SNC-Lavalin en vue de contrats ou à d'autres fins

dans le cadre de projets futurs. Ces énoncés représentent les constatations mêmes auxquelles la Cour doit parvenir si elle décide que les alinéas 20(1)c) et d) s'appliquent. Sans aucune autre explication fondée sur des éléments de preuve établissant que ces issues sont vraisemblables, il ne reste à la Cour qu'à spéculer puisqu'elle n'a aucune base lui permettant de conclure à l'existence du préjudice nécessaire en vue de justifier l'application de ces dispositions. » (paragraphe 14)

- La Cour a également conclu que les preuves par affidavit concernant l'effet d'entraînement de la divulgation des renseignements ne suffisent pas à s'acquitter du fardeau de la preuve (paragraphe 15).

iii) Alinéa 20(1)d) – La divulgation risquerait vraisemblablement d'entraver des négociations menées par un tiers en vue de contrats ou à d'autres fins.

- La Cour, citant Société Gamma Inc. c. Canada (Secrétaire d'État) (1994), 79 F.T.R. 42, a déclaré ce qui suit :

> « En vertu de l'alinéa 20(1)d), un demandeur doit démontrer l'existence d'une entrave dans les négociations elles-mêmes en vue d'un contrat et non simplement une concurrence plus forte » (paragraphe 17)

- Et aussi :

> « En outre, il faut faire une distinction entre les négociations elles-mêmes en vue d'un contrat et les activités commerciales quotidiennes du demandeur. » (paragraphe 17)

- Par conséquent, les preuves par affidavit des « conséquences possibles de la divulgation » et de « problèmes hypothétiques » ne suffisent pas à attester le risque probable que des contrats ou des négociations seront entravés par la divulgation des renseignements (paragraphe 17, citant *Canada (Commissaire à l'information)* c. *Canada (Ministre des Affaires extérieures)*, [1990] 3 C.F. 665, p. 692)

- Enfin, la Cour a soutenu que la preuve n'indiquait pas qu'un préjudice serait probablement causé en raison de l'entrave aux négociations ultérieures de Promaxis avec le ministre ou avec son personnel (paragraphe 18).

- La Cour a conclu dans les termes suivants :

> « (...) de vagues préoccupations relatives aux négociations futures entre les parties ou au sujet des relations entre la direction et les employés ne suffisent pas à satisfaire aux exigences de l'alinéa 20(1)d). Ces relations sont en fait des questions relevant de l'exploitation courante de l'entreprise de Promaxis plutôt que des questions découlant de négociations contractuelles particulières avec des organismes extérieurs. » (paragraphe 19)

Issue judiciaire

La demande de révision judiciaire en vertu de l'article 44 concernant la décision du ministre de divulguer l'information en question a été rejetée.

PricewaterhouseCoopers, LLP.* v. *Canada (Ministre du Patrimoine canadien), [2002] ACF nº 1465 (C.A.F.), Cour d'appel, juges Linden, Sexton et Sharlow, 23 octobre 2002

Nature de l'instance

Il s'agissait d'un appel d'une décision du juge des requêtes Campbell, qui

avait accueilli la demande de révision adressée par PricewaterhouseCoopers en vertu de l'article 44 de la Loi.

Faits

Le ministère du Patrimoine canadien (Patrimoine canadien) avait conclu avec PricewaterhouseCoopers (Pricewaterhouse) un contrat aux termes duquel Pricewaterhouse devait produire deux rapports où seraient examinés et analysés les documents employés par le ministère pour « impartir » certaines de ses activités et où seraient proposées des mesures visant à les améliorer. Le contrat comportait une clause de confidentialité, mais Patrimoine canadien n'en a pas moins, par la suite, décidé de publier les deux rapports.

Pricewaterhouse s'est opposée à cette publication, estimant que cela permettrait à ses concurrents de déduire les méthodes particulières et les renseignements que l'entreprise avait employés et que cela nuirait à sa compétitivité. Le juge de première instance a été de cet avis et a ordonné au ministère, en invoquant le paragraphe 20(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*, de ne pas publier les deux rapports.

Patrimoine canadien a fait appel de cette décision, faisant valoir, entre autres, que le juge avait commis une erreur de droit, car la conclusion de celui-ci n'était pas étayée par suffisamment de preuves attestant que les concurrents seraient effectivement en mesure de déduire des renseignements sur les moyens, les méthodes et les analyses employés par Pricewaterhouse pour produire ces rapports.

Question soumise au tribunal

La principale question que devait trancher la Cour d'appel fédérale était le degré de retenue que devait exercer la Cour d'appel dans la révision de la décision d'un juge des requêtes en fonction d'une allégation d'insuffisance de preuves.

Conclusions

La Cour d'appel fédérale a commencé par faire la remarque suivante : « [traduction] l'évaluation de la preuve est particulièrement du ressort du juge des requêtes et il est très difficile à une Cour d'appel de reconsidérer sa position à cet égard » (paragraphe 3). Par conséquent, la question qu'il convenait de se poser était la suivante : « [traduction] Disposait-on de preuves permettant [au juge des requêtes] de conclure comme il l'a fait? ». Plus précisément, pour faire valoir son point de vue dans un appel fondé sur l'insuffisance de preuves, l'appelant devait « [traduction] faire la preuve que le juge des requêtes avait commis une erreur de principe ou avait fait une interprétation complètement erronée des faits ou encore qu'il avait commis une erreur manifeste et dominante ».

La Cour a fait remarquer que Patrimoine canadien n'avait pas produit de preuve à l'appui de sa position que les concurrents ne seraient pas en mesure de déduire d'information au sujet de Pricewaterhouse si les deux rapports étaient publiés et que le ministère n'avait pas contre-interrogé les témoins. La Cour d'appel n'avait donc aucune assise pour infirmer la décision du juge des requêtes.

Issue judiciaire

L'appel a été rejeté avec dépens.

Canada (Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada) c. Siemens Canada Limited, 2002 CAF 414, numéro de greffe A-700-01, Cour d'appel fédérale, juges d'appel Linden, Sexton et Sharlow, 24 octobre 2002

Nature de l'instance

Demande en vertu de l'article 44 de la *Loi sur l'accès à l'information.*

Faits

Invoquant l'article 44 de la *Loi sur l'accès à l'information*, Siemens avait fait une demande de révision judiciaire de la décision du ministre de la Défense nationale de divulguer des documents concernant une proposition acceptée par le ministère en réponse à une DP pour des services de soutien internes sur des navires de catégories Halifax et Iroquois.

Siemens avait d'abord invoqué l'exeption prévue au paragraphe 20(1), puis le paragraphe 24(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*. L'entreprise avait fait valoir que les documents étaient protégés par cette disposition parce que le contrat était un « contrat de défense » au sens de l'article 30 de la *Loi sur la production de défense*, disposition inscrite à l'Annexe II de la *Loi sur l'accès à l'information*. L'institution gouvernementale intimée avait fait valoir que les documents qui font partie de la procédure d'appel d'offres ne sont pas protégés par l'article 30 de la *Loi sur la production de défense.*

Le juge des requêtes avait estimé que les renseignements en question avaient effectivement été obtenus en vertu ou aux termes de la *Loi sur la production de défense*, puisque le ministre de la Défense nationale tire son pouvoir d'approvisionnement et ses pouvoirs connexes de l'article 16 de la *Loi sur la production de défense.* Selon le juge, il importait peu que la proposition ait précédé le contrat, car l'article 30 ne fait pas de distinction entre les documents qui font partie du contrat et les documents qui font partie de la procédure d'appel d'offres. Il avait donc conclu que les renseignements avaient été obtenus par le ministre en vertu de la *Loi sur la production de défense* et que, à ce titre, les documents étaient exclus en vertu du paragraphe 24(1).

Le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada avait fait appel de la décision.

Questions soumises au tribunal

Dans son avis d'appel, le ministre appelant a formulé deux affirmations :

1. Le juge des requêtes avait commis une erreur en estimant qu'il était compétent pour accueillir des arguments ayant trait au paragraphe 24(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* et/ou à l'article 30 de la *Loi sur la production de défense* dans le cadre d'une demande de révision en vertu de l'article 44 de la *Loi sur l'accès à l'information.*

2. Le juge des requêtes avait commis une erreur en concluant que les renseignements fournis au gouvernement du Canada dans le cadre de la procédure d'appel d'offres en matière de production de défense sont des renseignements fournis en vertu ou aux termes de la *Loi sur la production de défense.*

Conclusions

Le juge d'appel Sexton, s'exprimant au nom de la Cour d'appel fédérale, a rejeté l'appel oralement. La Cour a estimé que le juge des requêtes était compétent pour rendre un jugement sur une exception en vertu du paragraphe 24(1) dans le cadre d'une demande de révision en vertu de l'article 44 de la *Loi sur l'accès à l'information*, présentée par un tiers dûment informé de l'intention de l'institution gouvernementale de divulguer les documents.

La Cour a également conclu que le juge des requêtes avait correctement interprété l'article 30 de la *Loi sur la production de défense*. Elle a donc estimé que les documents faisant partie de la procédure d'appel d'offres sont fournis au ministre de la Défense nationale en vertu ou aux termes de la *Loi sur la production de défense*.

Issue judiciaire

L'appel a été rejeté

Ruby* c. *Canada (Solliciteur général), 2002 CSC 75, numéro de greffe 28029, Cour suprême du Canada (en appel de la Cour d'appel fédérale)

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges L'Heureux-Dube, Gonthier, Iacobucci, Bastarache, Binnie, Arbour et LeBel, 21 novembre 2002

Nature de l'instance

Droit constitutionnel – Charte des droits et libertés, article 1, alinéa 2b) et articles 7 et 8; *Loi sur la protection des renseignements personnels*, alinéa 51(2)a), paragraphe (3) et alinéa 22(1)b).

Faits

L'alinéa 51(2)a) et le paragraphe (3) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* disposent que, lorsqu'une institution gouvernementale invoque l'exception applicable aux documents confidentiels fournis par un État étranger ou aux documents relevant de la sécurité nationale, le tribunal de révision doit obligatoirement procéder à toute l'audition à huis clos et accepter des observations *ex parte* à la demande de l'institution gouvernementale qui refuse l'accès. (La *Loi sur l'accès à l'information* comporte des dispositions identiques.)

Avant l'audition de la demande de révision judiciaire déposée en vertu de l'article 41 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, le requérant, M. Ruby, avait déposé une requête où il contestait le caractère constitutionnel de ces dispositions procédurales de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Il y soutenait entre autres que la nature obligatoire de cette procédure portait atteinte à ses droits en vertu de l'alinéa 2b) et de l'article 7 de la Charte.

Le juge des requêtes a estimé que l'alinéa 51(2)a) et le paragraphe (3) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* n'enfreignaient pas l'article 7 de la Charte. Par ailleurs, en admettant que ces dispositions enfreignent l'alinéa 2b), cette violation était justifiée en vertu de l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*. La Cour d'appel fédérale avait confirmé la décision du juge des requêtes.

M. Ruby avait alors fait appel devant la Cour suprême du Canada.

Questions soumises au tribunal

1. L'alinéa 51(2)a) et le paragraphe (3) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* enfreignent-ils l'article 7 de la Charte?

2. Le Solliciteur général du Canada ayant concédé que l'alinéa 51(2)a) et le paragraphe (3) enfreignent l'alinéa 2b), il fallait se demander si les dispositions obligatoires d'audition à huis clos et de production d'observations ex parte pouvaient se justifier par l'article premier de la Charte.

Conclusion

C'est Madame le juge Arbour qui a formulé les motifs de décision unanimes au nom de la Cour. Eu égard à la première question, la Cour a reconnu que l'alinéa 51(2)a) et le paragraphe (3) ont pour effet d'exclure un requérant de certains éléments des observations du gouvernement. Elle a cependant estimé que, même à supposer que cette exclusion représente une privation de liberté ou de sécurité, elle n'était pas contraire aux principes de la justice naturelle au point de constituer une infraction à l'article 7 de la Charte.

La Cour a conclu que « l'équité » dépend des circonstances de l'espèce. Si, en général, l'équité de la procédure suppose la possibilité pour les parties de connaître les arguments l'une de l'autre, certaines situations exigent le secret, auquel cas l'équité sera garantie par l'application d'autres garanties procédurales.

La Cour a soutenu que l'alinéa 51(2)a) et le paragraphe (3) s'inscrivent dans un cadre législatif qui prévoit suffisamment de garanties procédurales pour éviter toute violation des principes de la justice naturelle, notamment : c'est à l'institution gouvernementale qu'incombe le fardeau de prouver que l'information est dûment exemptée; l'institution gouvernementale a l'obligation d'agir dans la plus grande bonne foi et de révéler les faits intégralement et honnêtement, y compris ceux qui pourraient être contraires à ses intérêts, lorsqu'elle présente ses observations ex parte; il y a recours possible au Commissaire à la vie privée et à deux tribunaux de niveaux différents, lesquels ont accès à l'information demandée et aux éléments de preuve étayant l'exception invoquée.

En conséquence, la Cour a conclu que, lorsqu'il existe des circonstances exceptionnelles justifiant une institution gouvernementale d'invoquer une exception pour des documents ayant trait à la sécurité nationale ou considérés comme confidentiels parce qu'ils sont fournis à ce titre par des États étrangers, l'exclusion de certaines parties des observations de l'institution gouvernementale n'est pas contraire à l'article 7.

Eu égard à la deuxième question, la Cour a estimé que l'obligation d'entendre les demandes ou appels en vertu de l'article 41 à huis clos, comme l'exige l'alinéa 51(2)a), était excessive. Elle ne remplissait donc pas le critère de l'atteinte minimale formulé dans Oakes et ne pouvait se justifier aux termes de l'article premier de la Charte.

Concluant en ce sens, la Cour a déclaré qu'il importait peu que le solliciteur général et les tribunaux interprètent l'exigence d'audition à huis clos formulée à l'alinéa 51(2)a) pour l'appliquer uniquement aux parties de

l'audition justifiant une exception. La Cour a estimé que cette interprétation n'était pas étayée par la formulation de la loi, de sorte que « à moins que la disposition créant l'exigence impérative ne soit jugée inconstitutionnelle et que, à titre de réparation d'ordre constitutionnel, on ne lui donne une interprétation « atténuante », elle ne saurait être interprétée d'une manière permettant de faire abstraction de son caractère impératif ».

La Cour a donc conclu qu'il fallait faire une lecture atténuante de l'alinéa 51(2)a) pour l'appliquer uniquement aux observations ex parte présentées en vertu du paragraphe 51(3).

Issue judiciaire

L'appel a été accueilli en partie. L'alinéa 51(2)a) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* a fait l'objet d'une lecture atténuante pour être appliqué uniquement aux observations ex parte présentées en vertu du paragraphe 51(3).

Macdonell* c. *Québec (Commission d'accès à l'information), [2002] CSC 71, Cour suprême du Canada, en appel de la Cour d'appel du Québec

Présents : la juge en chef McLachlin et les juges L'Heureux-Dubé, Gonthier, Iacobucci et Arbour (juges Major, Bastarache, Binnie et LeBel dissidents), 1er novembre 2002

Nature de l'instance

Faits

Un journaliste de la Gazette de Montréal avait demandé des documents en vertu de la loi québécoise de l'accès à l'information (*Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, L.R.Q., ch. A-2.1) concernant les dépenses de membres de l'Assemblée nationale. La demande avait été rejetée au motif d'une exception (article 34) qui interdit l'accès aux documents produits « pour le compte » d'un député, à moins que celui-ci consente à sa divulgation. Par ailleurs, tandis qu'un ministre avait donné son approbation, l'Assemblée nationale avait estimé que l'information ne pouvait quand même pas être communiquée parce qu'elle comportait des « renseignements nominatifs » considérés comme « confidentiels » et non assujettis à l'article 53 de la Loi.

Le requérant avait fait appel du refus de l'Assemblée nationale en s'adressant au Commissaire à l'information du Québec. Celui-ci avait rejeté l'appel. L'espèce est l'appel de la procédure de révision judiciaire de la décision du Commissaire.

Question soumise au tribunal

La question porte ici sur la norme de révision judiciaire qu'il convient d'appliquer aux décisions du Commissaire à l'information du Québec et sur l'application de cette norme à la conclusion du Commissaire, à savoir que les documents étaient effectivement exemptés.

Conclusions

C'est à l'unanimité que la Cour suprême du Canada a conclu que la question de savoir si le documents en jeu avaient été produits « pour le compte » d'un ministre est une question à la fois de fait et de droit. Elle a également, à l'unanimité, estimé que la norme applicable à la révision des conclusions du Commissaire sur

les plans des faits et du droit était celle du « caractère raisonnable ».

Les juges se sont cependant divisés sur la question de l'application de cette norme à la conclusion du Commissaire concernant le fait que les documents relatifs aux dépenses des députés sont produits « pour le compte » d'un ministre. La majorité (5 juges) a fait remarquer que le texte de la Loi exempte tous les documents fournis au ministre. Comme les documents en question avaient été fournis directement aux ministres, la majorité a confirmé qu'il n'était pas excessif de les considérer comme produits « pour le compte » d'un ministre, qu'ils aient été ou non employés par les services de l'Assemblée nationale, voire qu'ils leur appartiennent. La minorité (4 juges), en désaccord, a déclaré que, compte tenu de l'objet de la Loi sur l'accès, l'exception relative aux documents produits « pour le compte d'un ministre » doit être interprétée de façon étroite pour n'être appliquée qu'aux documents étayant le processus décisionnel des députés.

La Cour s'est également divisée au sujet de la nature de la question : « Les documents comportent-ils des 'renseignements nominatifs' confidentiels? » La majorité a estimé que cela était aussi une question à la fois de fait et de droit (rappelant l'expertise relative du Commissaire à cet égard, la portée limitée du droit d'appel des décisions du Commissaire et l'existence d'une forte disposition restrictive destinée à limiter la portée de l'intervention d'un tribunal supérieur) et conclu qu'il fallait appliquer avec retenue la même norme du « caractère raisonnable ». La minorité, de son côté, a laissé entendre que la question était purement juridique et invitait à l'application d'une norme plus stricte, celle du « caractère correct ».

La majorité, appliquant la norme du « caractère raisonnable », a conclu que le Commissaire n'avait pas été déraisonnable en estimant que les documents comportaient des « renseignements nominatifs » confidentiels et qu'ils devaient donc rester secrets. La minorité a déclaré, quant à elle, que la décision du Commissaire n'était pas conforme à la norme du caractère raisonnable et encore moins à celle du caractère correct, qui était le critère qu'elle préférait appliquer à l'espèce.

Issue judiciaire

L'appel a été rejeté, et la décision de la Cour d'appel du Québec, confirmant la décision du Commissaire à l'information d'exempter les documents concernant les dépenses des députés, a été confirmée.

Service correctionnel du Canada* c. *Yeager, 2003 C.A.F. 30, numéro de greffe A-332-01, Cour d'appel fédérale

Présents : juges d'appel Isaac, Malone et Stone, 22 janvier 2003

Nature de l'instance

Il s'agissait d'une demande déposée en vertu de l'article 41 de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Faits

Le requérant est un criminologue, chercheur et critique du système pénal canadien. Il avait demandé au Service correctionnel du Canada (SCC) de lui donner accès aux « données du SCC sur la cohorte des détenus élargis en 1992-1993, qui sont actuellement utilisées pour recalibrer l'ISGR (Information statistique générale sur la récidive), avec suppression des

identificateurs personnels », le « cahier de codes utilisé pour définir et repérer les variables dans chaque cas » et un exemplaire du « logiciel d'évaluation initiale des délinquants ». Les éléments de preuve avaient permis d'attester que les documents demandés n'existaient pas, mais pouvaient être reconstitués.

La juge des requêtes a estimé que la reconstitution des données sur la cohorte des détenus élargis n'entravait pas excessivement les opérations du SCC. Elle a également conclu qu'il en allait de même de la création d'un cahier des codes. Elle a donc ordonné que ces documents soient fournis au requérant. Mais elle a ajouté que le SCC n'était pas contraint de fournir un exemplaire du logiciel demandé parce que celui-ci n'était applicable qu'aux applications centrales et non aux ordinateurs personnels et que le SCC n'avait pas pour fonction de créer des logiciels pour ordinateurs personnels. Elle a également conclu qu'un logiciel n'est pas un « document » au sens de l'AIPRP et que, même s'il existait sous la forme voulue, il ne serait pas accessible au requérant.

Le SCC a fait appel de l'ordonnance de la juge des requêtes, et le requérant a interjeté un pourvoi incident.

Questions soumises au tribunal

Deux questions principales ont été soulevées dans le cadre de l'appel principal :

1. Le SCC était-il contraint, en vertu du paragraphe 4(3) de la *Loi sur l'accès à l'information*, de créer et de fournir à l'intimé les données demandées et un cahier de termes techniques, pour la seule raison qu'il était en mesure de le faire?
2. La savante juge des requêtes avait-elle commis une erreur en concluant que les appelants ne s'étaient pas acquittés du fardeau de la preuve selon l'article 3 du Règlement, qui leur imposait de faire la preuve que la production de ces documents entraverait leurs opérations?

Trois questions ont été soulevées dans le cadre du pourvoi incident :

1. La juge des requêtes avait-elle commis une erreur en concluant qu'un logiciel n'est pas un document au sens de l'article 3 de la Loi?
2. La juge des requêtes avait-elle commis une erreur en concluant que les droits de l'appelant par incidence en vertu de l'alinéa 2b) de la Charte n'avaient pas été enfreints?
3. La juge des requêtes avait-elle commis une erreur en n'accordant pas de dépens à l'appelant par incidence en vertu de l'article 53 de la Loi?

Conclusions

La Cour d'appel a conclu que le paragraphe 4(3) de la Loi prévoit « (…)qu'un document inexistant qu'il est possible de préparer à partir d'un document informatisé existant est considéré comme un document auquel l'intimé a le droit d'accéder ». Ce faisant, la Cour a estimé que « (…) le législateur devait avoir à l'esprit deux types de documents : un document nouveau et distinct doit être préparé à partir d'un document informatisé existant ». La Cour a ensuite énoncé plusieurs facteurs permettant de déterminer si un document est produit à partir d'un « document informatisé ». Elle a plus précisément déclaré ce qui

suit : « (…) la réponse à cette question est largement contextuelle et tributaire des faits. La question de savoir si un document peut effectivement être préparé « à partir » d'un document informatisé dépend de plusieurs facteurs, notamment de la quantité requise de composition indépendante, par opposition à une mise en forme ou une manipulation purement mécanique et routinière ».

La Cour s'est ensuite intéressée à l'article 3 du Règlement, qui limite l'obligation énoncée au paragraphe 4(3) de la Loi aux cas où la production du document n'entraverait pas « de façon sérieuse le fonctionnement de l'institution concernée ». La Cour a estimé que la juge des requêtes avait mal interprété les éléments de preuve dont elle avait été saisie dans la mesure où l'erreur était une erreur de droit. La Cour a donc conclu que les éléments de preuve fournis par le SCC étaient suffisants pour attester le fait que la production des données demandées et du cahier des codes entraverait « de façon sérieuse le fonctionnement » du Service. La Cour d'appel a estimé que la juge des requêtes avait fait peser un fardeau de présentation trop lourd sur le SCC.

La Cour s'est ensuite tournée vers l'affirmation de l'appelant par incidence, à savoir que la juge des requêtes avait commis une erreur en n'ordonnant pas la production du logiciel demandé. La Cour a confirmé qu'un logiciel n'était pas un document au sens de la *Loi sur l'accès à l'information*. Elle a fait sienne les motifs suivants de la juge des requêtes : « (…) le logiciel est un élément utilisé pour générer, visionner ou corriger un document, par opposition au document lui-même. Le logiciel n'est pas apparenté à l'un quelconque des éléments énumérés dans la définition qui apparaît dans l'article 3. » La juge des requêtes avait conclu que le législateur n'avait pas l'intention de rendre cette information accessible. À cet égard, la Cour d'appel a ajouté que le logiciel n'était pas sous le contrôle de l'institution gouvernementale puisque le gouvernement n'est qu'un simple titulaire de permis et qu'il n'a pas le droit par ailleurs de reproduire ou d'utiliser d'autres façons le logiciel en dehors des ententes conclues avec les fournisseurs.

La Cour d'appel a conclu que la juge des requêtes n'avait pas commis d'erreur en ne déclarant pas que l'objet et l'effet des mesures prises par le SCC étaient de nier le droit constitutionnel du requérant à la liberté d'expression, garanti par l'alinéa 2b) de la Charte.

Enfin, la Cour d'appel s'est penchée sur la question des frais. Elle a estimé que le requérant avait soulevé un important nouveau principe de droit et que, à ce titre, il devait être remboursé de tous ses frais même si son appel avait été rejeté. À cet égard, le juge d'appel Malone s'est déclaré en désaccord, estimant que, une fois établi que le requérant avait soulevé un important nouveau principe de droit dans sa demande et son appel ultérieur, le fait qu'il obtienne gain de cause ou non n'avait pas de rapport avec la question des dépens.

Issue judiciaire

La Cour a accueilli l'appel et rejeté le pourvoi incident, mais elle a accordé des dépens à l'appelant par incidence (requérant) pour toute la procédure, sur la base des frais entre parties.

Intitulé : *H.J. Heinz Co. of Canada Ltd. c. Canada (Procureur général)*

Référence neutre : 2003 CF/SPI 250, [2003] ACF no 344, T-1470-00, Cour fédérale du Canada, Section de première instance.

Présent : Juge Layden-Stevenson

Date du jugement : 27 février 2003

Nature de l'instance : (articles 41, 42, 44 LAI; article 18 LCF)

Il s'agissait d'une demande de révision déposée en vertu de l'article 44 de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Faits

H.J. Heinz Co. (Heinz) avait déposé une demande de révision s'opposant à l'intention de l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) de publier des documents demandés. Heinz estimait que les documents en question étaient protégés par l'article 19 et les alinéas 20(1)b) et c) de la Loi. Le juge des requêtes avait présumé que le requérant avait été informé de la demande du tiers par l'institution gouvernementale.

Heinz a par ailleurs soulevé une question préliminaire, alléguant que les documents ne répondaient pas à la demande du requérant. L'entreprise estimait que le requérant demandait des documents de « correspondance » et qu'il fallait limiter la production de documents à des « lettres », par opposition à des « communications ».

Avant l'audition, l'ACIA a concédé que certaines parties des documents demandés étaient protégés par l'article 19, mais elle a estimé que Heinz n'avait pas lieu d'invoquer des dispositions autres que l'article 20 dans le cadre d'une demande de révision judiciaire en vertu de l'article 44.

Eu égard à l'applicabilité de l'article 20 de la Loi, l'État avait estimé que l'alinéa 20(1)b) n'était pas applicable parce que l'ACIA avait créé ces documents (bien qu'il s'agisse de renseignements confidentiels fournis par Heinz) et qu'il n'y avait pas suffisamment d'éléments de preuve pour étayer le recours à l'alinéa 20(1)c).

Questions soumises au tribunal

1) Les documents en question répondaient-ils à la demande du requérant?

2) Un tiers peut-il invoquer l'exception prévue à l'article 19 (que l'institution gouvernementale accepte d'appliquer à certaines parties des documents demandés) dans le cadre d'une demande de révision en vertu de l'article 44?

3) Les documents demandés sont-ils exemptés en vertu de l'alinéa 20(1)b)?

4) Les documents demandés sont-ils exemptés en vertu de l'alinéa 20(1)(c)?

5) Est-il raisonnable de tronquer les documents?

Conclusions dans chaque cas (avec citations directes de la décision dans la mesure du possible)

1. Les documents en question répondaient-ils à la demande du requérant?

La juge Layden-Stevenson a estimé que les documents circonscrits par l'ACIA répondaient à la demande d'accès. Ce faisant, elle a rejeté l'argument de Heinz, selon qui le terme « correspondance » renvoyait uniquement à des « lettres », et déclaré que le terme englobait toutes les « communications ».

2. Un tiers peut-il invoquer l'exception prévue à l'article 19 (que l'institution gouvernementale accepte d'appliquer à certaines parties des documents demandés) dans le cadre d'une demande de révision en vertu de l'article 44?

La Cour a rejeté l'argument de l'État, selon qui, dans le cadre d'une demande de révision en vertu de l'article 44, un tiers n'a pas le droit d'invoquer d'autre exception que celle que prévoit le paragraphe 20(1) de la Loi. La juge Layden-Stevenson a fait remarquer que les tiers ont le droit, en vertu de l'article 28 de la Loi, de présenter des « observations » concernant d'autres exceptions, pas seulement celle que prévoit l'article 20 de la Loi.

3. Les documents demandés sont-ils exemptés en vertu de l'alinéa 20(1)b)?

La juge Layden-Stevenson a appliqué le critère énoncé à cet égard dans *Air Atonabee Ltd. c. Canada (Ministre des Transports) (1989)*, 27 F.T.R. 194 :

> [Traduction]
> « Le requérant doit satisfaire à quatre exigences pour faire la preuve qu'une exception est justifiée :
>
> (1) Les renseignements doivent être d'ordre financier, commercial, scientifique ou technique;
>
> (2) Les renseignements doivent être confidentiels;
>
> (3) Les renseignements doivent avoir été fournis à l'institution gouvernementale par un tiers;
>
> (4) Les renseignements doivent être traités de façon constante comme des renseignements confidentiels. » (paragraphe 32)

Appliquant ce critère, elle a conclu que les documents remplissaient ces exigences et étaient exemptés.

4. Les documents demandés sont-ils exemptés en vertu de l'alinéa 20(1)c)?

La juge Layden-Stevenson a déclaré que Heinz n'avait pas fait la preuve que l'entreprise risquait probablement de subir un tort en affirmant simplement dans un affidavit que la divulgation des renseignements donnerait lieu à des pertes financières et entraverait les relations contractuelles et autres (paragraphe 39) :

> [Traduction]
> « Le seuil à considérer, c'est la probabilité et non la possibilité ou une forme de spéculation (…). La preuve par affidavit doit fournir une explication établissant que cette conséquence est probable. En l'espèce, il s'agit simplement d'une spéculation sur le tort qui pourrait s'ensuivre et rien n'étaye l'idée que la divulgation des renseignements risque probablement de faire du tort à l'entreprise. » (paragraphe 40)

5. Est-il raisonnable de tronquer les documents?

La juge Layden-Stevenson a rejeté l'argument de Heinz, qui estimait qu'il valait mieux exempter tous les documents plutôt que de les tronquer pour publier des « entrefilets sans liens entre eux ». Elle a estimé qu'il n'était pas déraisonnable de tronquer les documents en l'occurrence (paragraphe 44).

Issue judiciaire

La demande a été accueillie en partie. Certaines parties des documents demandés ont été exemptées en vertu de l'alinéa 20(1)b) de la Loi. D'autres parties ont été exemptées en vertu de l'article 19, comme l'avait reconnu l'institution gouvernementale. L'ACIA a reçu l'ordre de tronquer et de publier les documents en conséquence.

CHAPITRE VI
MODIFICATIONS LÉGISLATIVES

Modifications touchant la *Loi sur l'accès à l'information*

L'article 202 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (L.C. (2001), ch. 27) est entrée en vigueur le 28 juin 2002 (voir le rapport annuel 2002, p. 111).

Modifications proposées à la *Loi sur l'accès à l'information*

Le projet de loi C-25 (gouvernement), intitulé « *Loi modernisant le régime de l'emploi et des relations de travail dans la fonction publique, modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques* et la *Loi sur le Centre canadien de gestion et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois* », propose de modifier :

- les paragraphes 55(4) et 57(4) de la Loi pour remplacer l'expression « public service of Canada » par « federal public administration » dans la version anglaise (Section 224);
- le paragraphe 55(3) de la Loi pour remplacer l'expression « Public Service » par « public service » dans la version anglaise, sauf dans les expressions « Public Service corporation », « *Public Service Employment Act* », « Public Service Pension Fund » et « *Public Service Superannuation Act* » (article 225).

(2003, projet de loi C-25, articles 224-225, introduit, lu et imprimé le 6 février 2003, adopté en deuxième lecture et confié à un Comité le 20 février 2003)

Voici les modifications proposées aux Annexes I et II de la Loi.

Annexes I et II

Le projet de loi C-2 (gouvernement), intitulé «*Loi instaurant un processus d'évaluation des effets de certaines activités sur l'environnement et la vie socioéconomique au Yukon*, propose de modifier l'Annexe I en y ajoutant, par ordre alphabétique, le *Yukon Environmental and Socio-economic Assessment Board* sous l'en-tête « Autres institutions gouvernementales » et de modifier l'Annexe II en y ajoutant, par ordre alphabétique, un renvoi à la *Loi sur l'évaluation environnementale et socioéconomique au Yukon* ainsi qu'un renvoi correspondant à « l'alinéa 121a ».

(2002, projet de loi C-2, art. 127-128, adopté par la Chambre des Communes le 18 mars 2003; adopté en deuxième lecture au Sénat et confié à un Comité le 3 avril 2003)

Le projet de loi C-6 (gouvernement), intitulé *Loi constituant le Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des premières nations en vue de permettre le dépôt, la négociation et le règlement des revendications particulières, et modifiant certaines lois en conséquence*, propose de modifier l'Annexe I de la Loi en y ajoutant, par ordre alphabétique, le « *Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des premières nations* » sous l'en-tête « Autres institutions gouvernementales » et de modifier l'Annexe II en y ajoutant, par ordre alphabétique, un renvoi à la *Loi sur le règlement des revendications particulières* et un renvoi correspondant à « l'article 38 et aux paragraphes 62(2) et 75(2) ».

(2002, projet de loi C-6, art. 78-79, réintroduit le 9 octobre 2002 (Communes); adopté par la Chambre des Communes le 18 mars 2003; adopté en deuxième lecture par le Sénat et confié à un Comité le 2 avril 2003)

Le projet de loi C-13 (gouvernement), intitulé *Loi concernant la procréation assistée*, propose de modifier l'Annexe I en y ajoutant, par ordre alphabétique, l'expression « *Agence canadienne de contrôle de la procréation assistée* » sous l'en-tête « Autres institutions gouvernementales » et de modifier l'Annexe II en y ajoutant, par ordre alphabétique, la *Loi concernant la procréation assistée* ainsi qu'un renvoi correspondant au « paragraphe 18(2) ».

(2002, projet de loi C-13, art. 72-73, réintroduit le 9 octobre 2002 (Communes) et débattu en troisième lecture le 10 avril 2003)

Le projet de loi C-17 (gouvernement), intitulé *Loi modifiant certaines lois fédérales et édictant des mesures de mise en œuvre de la convention sur les armes biologiques ou à toxines, en vue de renforcer la sécurité publique*, propose de modifier l'Annexe II de la Loi pour y remplacer le renvoi aux « paragraphes 4.8 (1) et 6.5 (5) » en face du renvoi à la *Loi sur l'aéronautique* par un renvoi aux « paragraphes 4.79 (1) et 6.5 (5) ».

(2002, projet de loi C-17, art. 107, adopté en deuxième lecture et confié à un Comité le 20 novembre 2002)

Le projet de loi C-23 (gouvernement), intitulé *Loi concernant l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels et modifiant le Code criminel et d'autres lois en conséquence*, propose de modifier l'Annexe II en y ajoutant, par ordre alphabétique, un renvoi à la *Loi concernant l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels* et un renvoi correspondant au « paragraphe 16(4) ».

(2002, projet de loi C-23, art. 22, introduit, lu et imprimé le 11 décembre 2002 (Communes); adopté en deuxième lecture et confié à un Comité le 8 avril 2003)

Le projet de loi C-25 (gouvernement), intitulé *Loi modernisant le régime de l'emploi et des relations de travail dans la fonction publique, modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques et la Loi sur le Centre canadien de gestion et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois*, propose de modifier :

- l'Annexe I pour y remplacer le renvoi à la « Public Service Staff Relations Board » par un renvoi à la « Public Service Labour Relations Board » dans la version anglaise (article 88);
- l'Annexe I pour y ajouter, par ordre alphabétique, la mention Public Service Staffing Tribunal / Tribunal de la dotation de la fonction publique sous l'en-tête « Autres institutions gouvernementales » (article 246).

(2003, projet de loi C-25, articles 88 et 246, introduit, lu et imprimé le 6 février 2003; adopté en deuxième lecture et confié à un Comité le 20 février 2003)

Le projet de loi S-6 (Sénat), intitulé *Loi visant à favoriser la prévention des conduites répréhensibles dans la fonction publique en établissant un cadre pour la sensibilisation aux pratiques conformes à l'éthique en milieu de travail, le traitement des allégations de conduites répréhensibles et la protection des dénonciateurs*, propose de modifier l'Annexe II en y ajoutant, par ordre alphabétique, la *Loi sur la dénonciation dans la fonction*

publique, article 10, paragraphe 14(2) et article 20. (2002, projet de loi S-6, art. 24, première lecture (Sénat) le 3 octobre 2002; débattu le 25 mars 2003)

Le projet de loi C-302 (initiative parlementaire), intitulé *Loi modifiant la Loi sur l'accès à l'information (sociétés d'État et Commission canadienne du blé*, propose d'assujettir toutes les sociétés d'État et la Commission canadienne du blé aux dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information*.

(2002, projet de loi C-302, lu et imprimé le 18 novembre 2002)

Nouvelles institutions gouvernementales

Au cours de l'exercice 2002-2003, de nouvelles institutions gouvernementales ont été assujetties aux dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information*, tandis que d'autres, disparues, ont été rayées de la liste. Voici les modifications apportées à l'Annexe I de la Loi :

Annexe I

La *Loi modifiant certains textes législatifs et abrogeant la Loi sur le soutien des prix des produits de la pêche* (L.C. (2002), ch. 17) est entrée en vigueur le 22 juillet 2002 (TR/2002-105).

L'*Office des prix des produits de la pêche* a été supprimé de la liste suivant l'en-tête « Autres institutions gouvernementales ».

La *Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne* a été remplacée par *Téléfilm Canada* dans toutes les Lois du Parlement, y compris dans l'Annexe I de la *Loi sur l'accès à l'information*, sous l'en-tête « Autres institutions gouvernementales ». (L.C. (2002), ch. 17, art. 14, entrée en vigueur le 22 juillet 2002, TR/2002-105)

Administration du pont Blue Water a été ajouté, par ordre alphabétique, sous l'en-tête « Autres institutions gouvernementales) (DORS/2002-174, Gazette du Canada, Partie II, entrée en vigueur le 26 avril 2002).

Le renvoi au *Bureau de l'infrastructure et des sociétés d'État du Canada*, sous l'en-tête « Autres institutions gouvernementales », est remplacé par *Bureau de l'infrastructure du Canada* (DORS/2002-291, Gazette du Canada, Partie II, entrée en vigueur le 6 août 2002).

L'*Administration canadienne de la sûreté du transport aérien* a été ajoutée, par ordre alphabétique, sous l'en-tête « Autres institutions gouvernementales » (DORS/2002-343, Gazette du Canada, Partie II, entrée en vigueur le 24 septembre 2002).

Modifications au Décret sur la désignation des responsables d'institutions fédérales (non inclus dans les rapports annuels antérieurs)

La version française du *Décret sur la désignation des responsables d'institutions fédérales* en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* a été modifiée par l'ajout de ce qui suit après l'article 0.1 : « 1.1 Canadian Air Transport Security Authority / Administration canadienne de la sûreté du transport aérien, Chief Executive Officer / Premier dirigeant » ; et l'annexe de la version anglaise a été modifiée par l'ajout de ce qui suit, après l'article 15.02 : « 15.021 Canadian Air Transport Security Authority / Administration canadienne de la sûreté du transport aérien, Chief Executive Officer /Premier dirigeant » (TR/2002-130, Gazette du Canada, Partie II, entrée en vigueur le 9 octobre 2002).

La *Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne* est remplacée par *Téléfilm Canada* dans toute la réglementation, y compris à l'article 20 du *Décret sur la désignation des responsables d'institutions fédérales* en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, où l'appellation *Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne* est remplacée, dans la première colonne, par *Téléfilm Canada*, qui est numéroté 98.01 et repositionné en conséquence (L.C. (2002), ch. 17, art. 15, entrée en vigueur le 22 juillet 2002, TR/2002-105).

Le *Décret sur la désignation des responsables d'institutions fédérales* en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* est modifié par abrogation de l'article 87 et ajout de l'article 14.01 : Canada Lands Company Limited/Société immobilière du Canada limitée, Chief Executive Officer/Premier dirigeant (TR/2003-54, Gazette du Canada, Partie II, entrée en vigueur le 27 mars 2003).

Le *Décret sur la désignation des responsables d'institutions fédérales* en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* est modifié par ajout de l'article 19.1 : Canadian Environmental Assessment Agency/Agence canadienne d'évaluation environnementale, President/Président (TR/2003-56, Gazette du Canada, Partie II, entrée en vigueur le 27 mars 2003).

Modifications à l'Annexe I du Règlement modifiant le Règlement de la *Loi sur l'accès à l'information*

L'Annexe I du *Règlement sur l'accès à l'information* est modifiée par l'ajout de ce qui suit après l'article 2 : « 2.01 Canadian Forces National Counter-Intelligence Unit / 2.01 Unité nationale de contre-ingérence des Forces canadiennes » (DORS/2002-341, Gazette du Canada, Partie II, entrée en vigueur le 24 septembre 2002).

CHAPITRE VII
L'ACCÈS À L'INFORMATION AU CANADA ET DANS LE MONDE

1. L'accès à l'information au Canada

Province	Loi	Autorité	Site web
Alberta	*Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, R.S.A. (2000), ch. F-25	Information and Privacy Commissioner	www.oipc.ab.ca
Colombie-Britannique	*Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, R.S.B.C. (1996), ch. 165	Information and Privacy Commissioner	www.oipcbc.org
Manitoba	*Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privé*, C.C.S.M., ch. F175	Ombudsman	www.ombudsman.mb.ca
Nouveau-Brunswick	*Loi sur le droit à l'information*, L.N.B. (1978), ch. R-10.3	Ombudsman	www.gnb.ca
Terre-Neuve et Labrador	*Freedom of Information Act*, R.S.N.L. (1990), ch. F-25 [abrogée et remplacée par la *Access to Information and Protection of Privacy Act*, 2002, ch. A-1.1 – à promulguer]	Citizen's Representative [2002, ch. A-1.1]	www.gov.nf.ca/just/
Nouvelle-Écosse	*Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, 1993, S.N.S. 1993, ch. 5	Freedom of Information and Privacy Review Officer	www.gov.ns.ca/foiro
Ontario	*Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, L.R.O. (1990), ch. F.31	Commissaire à l'information et à la vie privée	www.ipc.on.ca
Île-du-Prince-Édouard	*Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, 2002, ch. F-15.01	Information and Privacy Commissioner	www.gov.pe.ca/foipp
Québec	*Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements*, L.R.Q., ch. A-2.1	Présidente, Commission d'accès à l'information	www.cai.gouv.qc.ca

Province	Loi	Autorité	Site web
Saskatchewan	*The Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, S.S. (1990-91), ch. F-22.01	Information and Privacy Commissioner	www.legassembly.sk.ca/officers
Territoires du Nord-Ouest	*Loi sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels*, L.T.N.O. (1994), ch. 20	Information and Privacy Commissioner of Northwest Territories	Courriel : atippcomm@theedge.ca
Yukon	*Loi sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels*, L.Y. (1995), ch. 1	Yukon Ombudsman and Information & Privacy Commissioner	www.ombudsman.yk.ca/info/index.html
Nunavut	*Loi sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels*, L.T.N.O. (1994), ch. 20	Information and Privacy Commissioner of Northwest Territories	Courriel : atippcomm@theedge.ca

2. L'accès à l'information dans le monde[1]

Pays	Lois	Constitution	Autorité	Site web
Albanie	Loi sur l'accès aux documents officiels, nº 8503 (Juin 1999)	Article 23 de la Constitution de 1998	Le défenseur du citoyen (ombudsman)	www.avokatip opullit.gov.al
Australie	Loi sur l'accès à l'information, 1982		Médiateur fédéral	www.comb. gov.au
Autriche	• Auskunftspflichtgesetz (Loi fédérale sur le devoir de donner accès à l'information), 1987 • Code de procédures administratives • Loi sur la protection des renseignements	Article 20 de la Constitution de 1987		www.bla.gv.at/
Belgique	Loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration	Article 32 de la Constitution modifiée de 1993	Commission d'accès aux documents administratifs (pour chaque juridiction)	
Belize	Loi sur l'accès à l'information (1994)		Ombudsman	
Bosnie-Herzégovine	Loi sur l'accès à l'information (juillet 2001, entrée en vigueur en février 2002)		Ombudsmen de la Fédération	www.bihfedomb. org/eng/index/htm
Bulgarie	Loi sur l'accès aux renseignements publics (juin 2000)	Article 41 de la Constitution de 1991		www.aip-bg.org
Canada	*Loi sur l'accès à l'information* (1982)		Commissariat à l'information du Canada	www.infocom.gc.ca
Colombie	Loi 57 du 5 juillet 1985 ordonnant la publication des lois et documents officiels	Article 20 de la Constitution de 1991	Tribunal des litiges administratifs	
République tchèque	Loi sur le libre accès à l'information (mai 1999)	Article 17 de la Charte des droits et libertés fondamentaux	Pas de spécificité Ombudsman général	
Danemark	Loi sur l'accès aux dossier de l'administration publique (1985)		Ombudsman	www.ombuds manden.dk

[1] Les titres des lois apparaissant sur ce tableau sont présentés pour des fins administratives et il est possible qu'ils ne correspondent pas aux titres officiels des lois de ces pays.

Pays	Lois	Constitution	Autorité	Site web
Angleterre (voir R.-U.)				
Estonie	Loi sur l'information publique (2000)	Article 44 de la Constitution	Inspection de la protection des renseignements	www.dp.gov.ee
Finlande	Loi sur la transparence des activités gouvernementales (1999) Le Parlement suédois a été le premier au monde à adopter, en 1766, une lois sur la liberté de l'information.	Section 12 de la Constitution de 2000 (liberté d'expression droit d'accès à l'information)		
France	Loi nº. 78-753 du 17 juillet 1978 de la liberté d'accès aux documents administratifs	Article 14 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789	Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)	www.cada.fr
Géorgie	Loi sur la liberté d'information (incluse dans le Code d'administration générale de la Géorgie en 1999)	Paragraphe 37(5) de la Constitution		
Grèce	Article 5 du Code de procédure administrative (Loi nº 2690/1999)	Paragraphe 10(3) de la Constitution		
Hong Kong	Code sur l'accès à l'information (1998)		Ombudsman	www.sar-ombudsman.gov.hk
Hongrie	Loi sur la protection des renseignements personnels et la divulgation des renseignements d'intérêt public (Loi nº LXIII, 1992)	Paragraphe 61(1) de la Constitution	Commissaire parlementaire à la protection des renseignements et à la liberté d'information	www.obh.hu
Islande	Loi sur l'information (Loi nº 50/1996)		Comité de l'information	
Inde	Loi sur la liberté d'information (2000)			
Irlande	Loi sur la liberté d'information, 1997		Ombudsman Commissariat à l'information	www.oic.ie
Israël	Loi sur la liberté d'information (1998)			

Pays	Lois	Constitution	Autorité	Site web
Italie	Chapitre V de la Loi nº 241 (1990)		Comité de l'accès aux documents administratifs (relève du Bureau du Premier ministre)	www.governo.it/sez_presidenza/dica/commissione/composizione.html
Japon	Loi sur l'accès aux renseignements détenus par les organes administratifs		Ministre de la Gestion publique, des affaires intérieures, des postes et des télécommunications	www.soumu.go.jp/english/gyoukan
Corée du Sud	Loi sur la divulgation des renseignements des , organismes publics, Loi nº 5242, 1996		Ministre de l'Administration gouvernementale	
Lettonie	Loi sur la liberté d'information (1998)			www.dvi.gov.lv
Lituanie	• Loi sur la divulgation de l'information au public • Loi sur le droit d'obtenir des renseignements de l'État et des administrations locales (2000)	Paragraphe 25(5) de la Constitution	Ministère de la Culture	www.muza.lt
Mexique	Loi sur la transparence de l'administration fédérale et sur l'accès aux renseignements du gouvernement (2002)		Commission nationale de l'accès à l'information	
Moldavie	Loi sur l'accès à l'information nº 982-XIV (2000)	Articles 34 et 37 de la Constitution de 1994	Ombudsman	
Pays-Bas	Loi sur (l'accès public à) l'information du gouvernement (1991)		Ombudsman national	www.nationale ombudsman.nl
Nouvelle-Zélande	• Loi sur l'information officielle, 1982 • Loi sur les renseignements et les réunions des fonctionnaires, 1987	Section 14 de la Déclaration des droits	Bureau de l'Ombudsman	www.ombudsmen.govt.nz
Nigeria	Loi sur la liberté d'information de 1999			
Norvège	Loi sur la liberté d'information de 1970		Ombudsman	www.lovdata.no/info/uenga.html

Pays	Lois	Constitution	Autorité	Site web
Philippines	Code de déontologie et Normes éthiques pour les fonctionnaires et les employés, Loi de la République nº 6713, 1987	Article III, par. 7 de la Constitution de 1987	• Commission de la fonction publique • Bureau de l'Ombudsman	
Pologne	Loi sur l'accès à Information (2001	Article 61 de la Constitution	Pas d'autorité spécifique	
Portugal	Loi sur l'accès aux documents administratifs (1993)	Article 268 de la Constitution de 1989	Commission de l'accès aux documents administratifs (CADA)	www.cada.pt
Roumanie	Loi concernant le libre accès à l'information d'intérêt public(2001) (Article 31)		Ministère de l'Information	www.publicinfo.ro
Russie	(1995, Loi nº 24-FZ) Fédération russe, art. 29			
Slovaquie	Loi sur le libre accès à l'information (2000)	Article 26 de la Constitution de 1992		
Afrique du Sud	Loi sur la promotion de l'accès à l'information, Loi nº 2, 2000	Article 32 (ou 16) de la Constitution, Loi 108 de 1996	Commission des droits de la personne	e-mail: sahrcinfo @sahrc.org.za
Espagne	De Régimen Juridico de las Administraciones Publicas y del Procedimiento Administrativo Comun, (1992)	Alinéa 105b de la Constitution de 1992		
Suède	Le Parlement suédois a été le premier au monde à adopter, en 1766, une loi sur la liberté d'information (Loi sur la liberté de la presse de 1766). La version actuelle de la Loi a été adoptée en 1949 . et modifiée en 1976.	La Loi sur la liberté de la presse fait partie de la Constitution	Ombudsman parlementaire	www.riksdagen.se/ english/work/ ombudsman.asp
Thaïlande	Loi sur l'information officielle, B.E. 2540 (1997)	Article 48 (ou 58?) de la Constitution, B.E. 2534 (1991)	Commissaire à l'information officielle	www.oic.thai gov.go.th
Trinité-et-Tobago	Loi sur la liberté d'information, 1999		Ombudsman	www.foia.gov.tt

Pays	Lois	Constitution	Autorité	Site web
Ukraine	•Loi de 1992 sur l'information • Article 2 du Décret sur la diffusion de l'information concernant les activités des organes publics et du gouvernement par les médias (1997)			
Royaume-Uni	• Freedom of Information Act (2000) • Code of Practice on Access to Government Information (1994) • Local Government (Access to Information) Act (1985)		Commissaire à l'information	www.dataprotection.gov.uk
Écosse	Freedom of Information (Scotland) Act (2002)		Commissaire à l'information	
Pays de Galles	Code of Practice			
États-Unis	• Freedom of Information Act, 5 USC 552, 1966 • Electronic Freedom of Information Act (modifications de 1996) • Government in the Sunshine Act, 5 U.S.C. 552b • Federal Advisory Committee Act, 1972, 5 U.S.C. App II		Pas d'ombudsman	www.usdoj.gov/oip/oip/htm
Ouzbékistan	Loi sur les garanties et le libre accès à l'information (1997)	Article 30 de la Constitution de 1992		
Zimbabwe	Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée (2002)		Media and Information Commission	

CHAPITRE VIII
LES SERVICES INTÉGRÉS

Les Services intégrés fournissent un appui administratif (finances, ressources humaines, technologie de l'information, services administratifs généraux et bibliothèque) au Commissariat à l'information. Ils ont pour fonction de veiller aux opérations internes dont les responsables des programmes ont besoin pour prendre des décisions et en rendre compte.

Comme nous l'avons précisé dans le rapport du dernier exercice, de 1983-1984 à 2001-2002, le Commissariat à l'information et le Commissariat à la protection de la vie privée ont partagé des services intégrés dont les frais étaient répartis en fonction de l'utilisation. Cela permettait d'éviter le double emploi des efforts et d'économiser de l'argent à l'échelle du gouvernement et à l'échelle des programmes.

Au terme de l'exercice 2001-2002, le Commissaire à la protection de la vie privée a décidé unilatéralement de ne plus partager de services. Ce changement de structure organisationnelle a coûté de l'argent à chaque commissariat, puisque chacun devait désormais (dans un cas, par choix, dans l'autre, non) assumer tous les frais. (Rappelons que les ministres du Conseil du Trésor ont invité le Commissaire à la protection de la vie privée à absorber les coûts cumulatifs associés à l'embauche d'employés supplémentaires pour le Commissariat à l'information.)

Information sur les ressources

La Direction générale a maintenu sa perspective sur la prestation de ses programmes au cours de l'exercice 2002-2003.

Le budget de fonctionnement du Commissaire à l'information se chiffrait, pour l'exercice 2002-2003, à 4 896 000 dollars. Les dépenses réelles se sont élevées au cours de cette période à 4 909 027 dollars, dont 34 261 dollars de remboursement au Commissariat par le biais du crédit no 5. Les frais de personnel se sont élevés à 3 534 110 dollars, soit 72% des dépenses globales, tandis que les 1 374 917 dollars restants ont permis d'absorber d'autres dépenses : services professionnels, transport, communications, etc.

La Figure 1 (Ressources par activité) et la Figure 2 (Détails par objet de dépense) fournissent des détails sur les dépenses.

Figure 1 : Ressources par activité (2002-2003)

	ETP	Pourcentage	Budget de fonctionnement	Pourcentage
Accès aux renseignements du gouvernement	45	81 %	4 014 000 $	82%
Services intégrés	11	19 %	857 000 $	18%
Crédit total pour l'accès	56	100 %	4 896 000 $	100%

Figure 2: Détails par objet de dépens (2002-2003)			
	Accès aux renseignements du gouvernement	Services intégrés	Total
Traitements et salaires	3 028 195	505 915	3 534 110
Transport et communications	89 093	70 279	159 372
Information	42 762	3 618	46 380
Services professionnels	632 983	203 935	836 918
Loyers	1 471	30 950	32 421
Réparations et entretien	13 676	19 557	33 233
Équipement et fournitures	21 127	31 851	52 978
Acquisition de machines et de matériel	98 521	115 094	213 615
Autres subsides et paiements			
Total	3 927 828	981 199	4 909 027

Remarque : Ces chiffres n'incluent pas les redressements annuels. Veuillez également tenir compte du fait qu'une somme de 34 261 dollars de traitements et salaires est remboursable au Commissariat par le biais du crédit nº 5.

APPENDICE A

Compte tenu des renseignements qui nous ont été fournis oralement et par écrit, nous attribuons les positions suivantes à CIC :

1. Les Directions générales de l'exécution de la loi et du renseignement de CIC n'allèguent pas qu'elles ont besoin d'une désignation pour leur permettre de protéger des renseignements confidentiels. Elles ne prétendent notamment pas en avoir besoin d'invoquer l'alinéa 16(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information* lorsqu'il y a lieu de protéger des renseignements confidentiels. À cet égard, CIC admet que les autres dispositions d'exception de la LAI ont été jusqu'ici et devraient continuer à être suffisamment solides pour protéger les renseignements que le ministère protège dans le cadre de ses activités d'exécution de la loi et de renseignement.

2. CIC allègue par contre qu'il a besoin de la désignation pour acquérir de l'information sur des particuliers (« renseignements personnels ») auprès d'autres institutions fédérales et organismes d'enquête. À cet égard, les fonctionnaires de CIC ont fourni un ou deux exemplaires anecdotiques de cas où des services de police n'ont pas fourni d'information à ces Directions générales apparemment parce qu'elles n'avaient pas statut d'« organisme d'enquête » aux fins de la *Loi sur l'accès à l'information*.

3. En réponse à une demande de preuve documentaire de ce genre de refus, les fonctionnaires de CIC en ont fourni deux, l'une provenant de Santé Canada, l'autre, de Postes Canada. Ces deux refus, on le voit d'emblée, renvoient à l'alinéa 8(2)e) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (disposition concernant l'autorisation d'accès, sans consentement de l'intéressé, à des renseignements personnels). Ces refus ne renvoient pas à l'alinéa 16(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information* (disposition concernant l'autorisation de refuser l'accès à des documents du gouvernement).

4. CIC affirme que ses Directions générales de l'exécution de la loi et du renseignement s'adonnent à des activités d'enquête licites autorisées par les textes législatifs suivants :

   - *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (articles 15-16, 55, 138-143 et 117-132)

   - *Code criminel* (articles 487-492.2)

   - *Loi sur la citoyenneté* (article 19).

Aucune disposition statutaire ne donne spécifiquement aux agents de l'exécution de la loi et du renseignement de CIC le pouvoir de procéder à des enquêtes, mais le ministère est d'avis que « l'effet cumulatif de ces diverses dispositions constitue un cadre juridique clair pour l'importance des activités d'enquête du ministère » (des réponses écrites de CIC aux questions soulevées par le Commissariat à l'information).

Évaluation et recommandation

Écartant la question de savoir si les Directions générales de l'exécution de la loi et du renseignement de CIC ont officiellement le pouvoir de faire enquête (nous pensons à cet égard que CIC n'a pas été convaincant), nous sommes d'avis que CIC n'a pas fait la preuve que ces Directions ont besoin d'être désignées aux termes de l'alinéa 77(1)f) de la LAI. Le ministère ne s'est pas acquitté du fardeau de prouver que, faute de désignation, il pourra pas :

1) obtenir les renseignements dont il a besoin pour remplir ses fonctions d'enquête et/ou

2) protéger des documents d'enquête confidentiels en vertu de la LAI.

CIC reconnaît qu'il peut protéger des documents d'enquête confidentiels sans recourir à l'alinéa 16(1)a) de la LAI, et il n'a pas réussi à prouver que l'absence de désignation en vertu de l'alinéa 77(1)f) a donné lieu à des refus de partager de l'information de la part d'autres organismes d'enquête. Les éléments de preuve fournis par CIC attestent, tout au plus, que d'autres organismes ont refusé de partager de l'information avec CIC en l'absence d'une désignation en vertu de l'alinéa 77(1)d) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (et, même dans ce cas, seulement dans la mesure où la disposition renvoie à l'alinéa 8(2)e) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*).

Au cours de notre réunion, les fonctionnaires de CIC ont fait savoir que la GRC avait refusé de leur fournir les adresses de particuliers faisant l'objet d'une mesure de renvoi. Cet exemple, s'il est vrai, étaye la nécessité d'une désignation en vertu de l'alinéa 77(1)d) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (en tant qu'elle renvoie à l'alinéa 8(2)e) de la Loi) et non en vertu de l'alinéa 77(1)f) de la LAI (cette dernière disposition a un objet très différent de l'autre).

Nous comprenons bien, d'après les observations communiquées par des fonctionnaires de CIC et de Justice Canada, que cette demande comporte un élément relatif au « statut » : CIC veut faire partie du « club » des organismes d'enquête avec lesquels elle collabore dans le cadre de l'application des règles canadiennes en matière d'immigration, d'asile et de citoyenneté. Nous sommes d'avis que « pourquoi pas nous? » n'est pas un argument fondé aux fins de l'alinéa 77(1)f) de la LAI et qu'il ne faut donc pas lui attribuer de poids. Il incombe aux hauts fonctionnaires et aux ministres responsables de la coordination des activités d'enquête fédérales de veiller à ce que toutes les institutions fédérales, qu'elles soient ou non désignées, partagent (dans la mesure permise par la *Loi sur la protection des renseignements personnels*) l'information dont elles ont besoin pour mener leur travail à bien. Nous avons été surpris d'apprendre que l'on n'a même pas essayé de faire intervenir la haute direction pour garantir le partage d'information entre des ministères et organismes. Ce genre de mesure serait efficace et moins susceptible de créer une ingérence dans les droits des citoyens. Le fait que l'on n'ait pas songé à cette solution pour régler le problème allégué nous fait douter de l'existence ou de la gravité du problème.

Pour l'ensemble de ces motifs, nous recommandons le rejet de la demande de CIC concernant la désignation de ses Directions générales de l'exécution de la loi et du renseignement en vertu de l'alinéa 77(1)f) de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Appendice B

Table des Matières

1. Agence des douanes et du revenu du Canada 143
2. Citoyenneté et Immigration Canada 149
3. Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international . . . 155
4. Pêches et Océans Canada 162
5. Santé Canada 168
6. Développement des ressources humaines Canada 173
7. Ministère de la Défense nationale 182
8. Bureau du Conseil privé 188
9. Transports Canada 194
10. Service correctionnel Canada 203
11. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 216

Agence des douanes et du revenu du Canada

Rapport d'étape sur les demandes d'accès en présomption de refus

1. CONTEXTE

Grâce au personnel de direction et aux employés de la Division de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels et des bureaux de première responsabilité (BPR), l'Agence des douanes et du revenu Canada (ADRC) a obtenu la note A. Cette note révèle une conformité idéale avec les délais réglementaires visés par la *Loi sur l'accès à l'information.*

Ces résultats sont extrêmement encourageants. Peu de ministères réussissent à exercer une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Les mesures qu'a prises l'ADRC au fil des ans pour réaliser des progrès devraient être adoptées par d'autres ministères qui veulent réaliser des progrès semblables.

Dans sa fiche de rendement de 1999, le Commissariat à l'information du Canada avait accordé à l'ADRC la note F (signal rouge) sur le plan de la conformité avec les délais réglementaires visés par la *Loi sur l'accès à l'information*, le rapport du Ministère entre les présomptions de refus et les nouvelles demandes s'élevant à 85,6%.

En janvier 2000, le Commissariat à l'information du Canada a présenté un rapport sur l'état de l'application des recommandations formulées dans la fiche de rendement et a présenté d'autres recommandations visant à réduire le nombre de demandes en présomption de refus. À l'époque, les statistiques révélaient que, du 1er avril au 30 novembre 1999, le rapport entre les présomptions de refus et les demandes d'accès s'était amélioré pour passer à 51,5%, ce qui correspondait toutefois encore à une note F.

En janvier 2001, le Commissariat à l'information du Canada a présenté un rapport sur les progrès qu'avait réalisés l'ADRC pour respecter les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. À cette date, la conformité de l'ADRC avec la Loi (pour la période du 1er avril au 30 novembre 2000) était « à la limite » et le Ministère avait reçu la note C.

En janvier 2002, l'ADRC a continué de réaliser des progrès impressionnants en réduisant le nombre de demandes en présomption de refus. Pour la période du 1er avril au 30 novembre 2001, l'Agence a obtenu la note B. Cette note a été maintenue durant l'exercice 2001-2002, avec un rapport de 6,8% entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus.

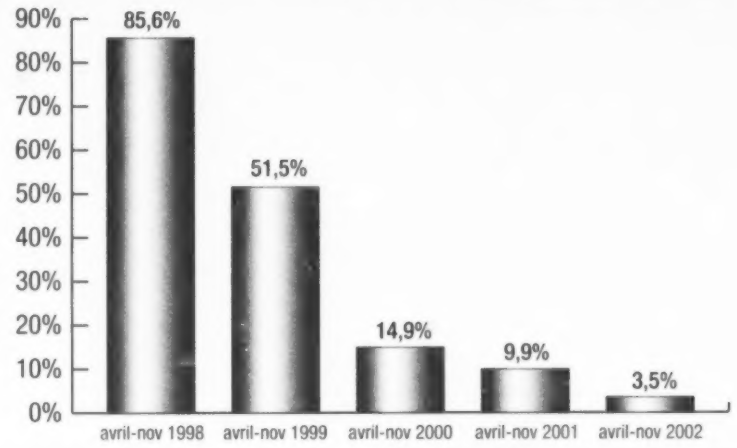
Le présent rapport examine les progrès qu'a réalisés l'Agence depuis le rapport d'étape de janvier 2002 pour que sa conformité avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* soit idéale. En outre, il contient des informations sur l'état de l'application des recommandations formulées dans le rapport de janvier 2002

2. SITUATION ACTUELLE ET AUTRES RECOMMANDATIONS

L'ADRC a obtenu d'excellents résultats sur le plan de la réduction du nombre de demandes d'accès en présomption de refus.

Pour la période du 1er avril au 30 novembre 2002, l'ADRC a obtenu la

Graphique 1 : Pourcentage de demandes en situation de présomption de refus



note A, qui révèle une « conformité idéale » avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Pour cette période, le rapport entre les présomptions de refus et les nouvelles demandes s'élevait à 3,5%. La réduction continuelle, au fil des ans, du nombre de demandes d'accès en présomption de refus a été réalisée par une agence qui reçoit environ 1 000 demandes d'accès par année. Le graphique 1 illustre l'amélioration de la réduction du pourcentage de demandes d'accès en présomption de refus au cours des cinq dernières années.

Le directeur de la Division de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels a déterminé un certain nombre d'activités qui ont contribué, en 2002, à la réduction continuelle du nombre de demandes d'accès en situation de présomption de refus. Parmi ces activités, mentionnons :

- L'amélioration du processus administratif de traitement des demandes d'accès. Plutôt que de rédiger des notes d'information sur les problèmes associés aux demandes d'accès, la Direction fournit maintenant des informations factuelles sur les renseignements qui seront diffusés, afin que d'autres secteurs de l'Agence puissent assumer leurs responsabilités relatives aux demandes d'accès.
- La détermination des informations diffusées à la suite d'une demande d'accès sur une période de douze mois. La prochaine étape consiste à effectuer une analyse de l'information afin de déterminer les possibilités de divulguer ces informations régulièrement plutôt qu'à la suite d'une demande d'accès.
- Une conférence nationale de deux jours à l'intention du personnel de l'ADRC qui assume des tâches associées à l'accès à l'information.

Les recommandations suivantes visent à soutenir les efforts continuels que déploie l'ADRC pour traiter les demandes d'accès dans les délais réglementaires visés par la *Loi sur l'accès à l'information*.

2.1 Maintenir le rendement

Pour maintenir la conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*, on doit porter une attention constante au processus d'accès. On encourage l'Agence à améliorer continuellement ses activités liées au

processus d'accès, à tirer profit de ses réalisations et à consacrer les ressources nécessaires au maintien de la conformité idéale avec la *Loi sur l'accès à l'information*.

Recommandation No 1

On encourage l'ADRC à maintenir une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*.

2.2 Accès officieux

L'Agence a cerné les informations qui ont été diffusées à la suite d'une demande d'accès sur une période de 12 mois. Une analyse de ces informations n'a pas été effectuée. Cette analyse pourrait permettre de déterminer les possibilités de mettre régulièrement les informations à la disposition du public plutôt que par l'entremise d'un processus d'accès. On encourage l'ADRC à effectuer cette analyse et à en fournir un exemplaire au Commissariat à l'information du Canada. On pourrait en fournir les résultats à d'autres ministères afin de favoriser des « pratiques exemplaires ».

En décembre 2002, dans son rapport quinquennal sur la situation en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels au Québec intitulé *Une réforme de l'accès à l'information : le choix de la transparence*, la Commission d'accès à l'information du Québec a recommandé que les ministres adoptent un Plan de publication de l'information afin de promouvoir un meilleur accès à l'information. Ce plan contiendrait des catégories d'information ou des documents qui devraient être obligatoirement distribués après leur création. Il permettrait aux citoyens de savoir quelle catégorie d'informations sont régulièrement distribuées. Certains renseignements du rapport de la Commission pourraient aider l'ADRC dans les efforts qu'elle déploie pour améliorer l'accès officieux à l'information.

Recommandation No 2

On encourage l'ADRC à mettre la dernière main à l'analyse de l'information diffusée à la suite des demandes d'accès, afin de déterminer les possibilités de mettre régulièrement les informations à la disposition du public.

2.3 Transparence

En plus d'effectuer l'analyse de l'information diffusée à la suite des demandes d'accès, l'ADRC examinera les lignes directrices concernant la transparence présentement en vigueur dans divers secteurs d'activité de l'Agence. Ces lignes directrices ont pour objectif de veiller à ce que les clients comprennent les raisons associées aux évaluations et à améliorer l'échange d'informations et de documents durant le processus de prise de décisions.

L'objectif de l'examen de l'AIPRP consiste à déterminer si des liens existent entre les types de renseignements demandés en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et les types de divulgations administratives autorisées en vertu des lignes directrices concernant la transparence.

Recommandation No 3

On encourage l'ADRC à effectuer l'analyse et la promotion des lignes directrices concernant la transparence, afin de fournir aux employés des instructions sur les informations qui peuvent être diffusées régulièrement aux clients et au public.

3. ÉTAT DE L'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS DE 2002

En janvier 2002, des recommandations ont été formulées à l'ADRC à propos des mesures visant à réduire le nombre de demandes d'accès en situation de présomption de refus. La mesure prise pour donner suite à chaque recommandation est décrite ci-dessous après le texte de la recommandation.

Recommandation précédente No 1

L'ADRC devrait étudier des moyens de fournir au public un accès officieux à l'information et envoyer un exemplaire du rapport au Commissariat à l'information du Canada.

Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 1 : L'ADRC a franchi la première étape des activités relatives à cette recommandation visant à déterminer les possibilités de diffuser régulièrement l'information au public plutôt qu'à la suite d'une demande d'accès en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Ceci se fait en révisant les demandes d'accès reçues au cours d'une période de douze mois afin d'identifier les types de renseignements faisant l'objet de demandes régulières des requérants en vertu de la Loi. Les résultats de l'analyse seront comparés aux lignes directrices existantes concernant la transparence afin de déterminer la nature et les points communs entre les deux qui peuvent augmenter les possibilités de diffusion informelle de l'information.

Recommandation précédente No 2

L'ADRC devrait maintenir l'engagement pris par les employés et la haute direction d'améliorer continuellement les délais de réponse aux demandes d'accès présentées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, afin de maintenir la bonne conformité avec les délais visés par la Loi.

Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 2 : L'ADRC a obtenu la note A, qui correspond à une bonne conformité avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. La Direction de l'AIPRP a créé une page sur l'AIPRP dans le site intranet de l'Agence. Cette page comprend des liens directs avec les documents sur la politique du Secrétariat du Conseil du Trésor, la jurisprudence du ministère de la Justice, ainsi que des formulaires et d'autres renseignements à l'intention des employés de l'ADRC qui ont besoin de renseignements sur la *Loi sur l'accès à l'information* ou le processus d'accès. On prévoit ajouter un volet formation en ligne au site intranet dans le but d'offrir un service d'AAI électronique à l'intérieur de l'Agence.

Recommandation précédente No 3

On encourage l'ADRC à élaborer, en utilisant la technologie de façon innovatrice, un programme de formation sur l'AAI à l'intention de tous ses employés.

Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 3 : En juin 2002, la Direction de l'AIPRP a tenu une conférence nationale de deux jours sur l'AIPRP à l'intention d'environ 150 employés impliqués en tant que BPR dans le traitement de demandes d'accès. La conférence a principalement porté sur l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* ainsi que sur les exigences administratives qui y sont reliées à toutes les étapes du traitement d'une demande.

Le directeur de l'AIPRP a aussi établi une fonction de formation interne au sein de la Direction de l'AIPRP afin d'augmenter directement et activement les connaissances de l'AIPRP de ses propres employés. Un gestionnaire expérimenté de l'AIPRP s'emploie à plein temps au développement et à la transmission de formation ciblée et pratique en AIPRP à tous les employés d'une manière programmée et systématique. Il est prévu que l'augmentation de la demande à court terme (budgétaire et opérationnelle) qui en résulte sera grandement compensée par l'accroissement de la connaissance, l'assurance qui en résulte et une compréhension des lois sur l'AIPRP ainsi que son application pratique aux documents de l'ADRC de la part des gestionnaires de direction, des agents et du personnel de soutien.

4. QUESTIONNAIRE ET RAPPORT STATISTIQUE

Questionnaire aux fins d'analyses statistiques à propos des demandes officielles effectuées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*			
Partie A : Demandes reportées à partir de l'exercice précédent		**1 avr. 2001-31 mars 2002**	**1 avr. 2002-30 nov. 2002**
1.	Nombre de demandes reportées :	181	142
2.	Demandes reportées à partir du dernier exercice – en présomption de refus le premier jour du nouvel exercice	24	11
Partie B : Nouvelles demandes – demandes de la Partie A exclues		**1 avr. 2001-31 mars 2002**	**1 avr. 2002-30 nov. 2002**
3.	Nombre de demandes reçues durant l'exercice	1009	780
4.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai obligatoire de 30 jours?	646	348
4.B	Combien de demandes pour lesquelles on n'a demandé aucune prorogation de délai ont été traitées après le délai de 30 jours?	35	5
4.C	Dans quel délai après l'échéance a-t-on répondu aux demandes pour lesquelles aucune prorogation de délai n'avait été demandée?		
	De 1 à 30 jours	24	5
	De 31 à 60 jours	8	0
	De 61 à 90 jours	3	0
	Plus de 91 jours	0	0
5.	Combien de demandes ont fait l'objet d'une prorogation de délai en vertu de l'article 9?	250	326
6.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai prorogé?	173	100
6.B	À combien de demandes a-t-on répondu après le délai prorogé?	23	16
6.C	Combien de temps après l'expiration du délai prorogé a-t-on mis pour répondre?		
	De 1 à 30 jours	13	11
	De 31 à 60 jours	7	3
	De 61 à 90 jours	1	2
	Plus de 91 jours	2	0
7.	Au 30 novembre 2002, combien de demandes étaient en présomption de refus?		6

EXTRAIT DE LA RÉPONSE DU COMMISSAIRE DE L'ADRC AU RAPPORT D'ÉTAPE

"J'ai lu avec grand intérêt votre plus récent rapport d'étape, et je me réjouis d'y voir la confirmation que l'Agence a obtenu la note « A », qui est accordée aux seules institutions qui ont traité dans les délais prévus par la Loi plus de 95% des demandes de communication reçues en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Nous avons pris bonne note de vos autres recommandations, et je puis vous assurer que celles-ci seront abordées au cours du présent exercice. Je vous remercie d'avoir reconnu nos réalisations dans le respect des délais prévus par la Loi."

Citoyenneté et Immigration Canada
Rapport d'état sur les demandes d'accès en présomption de refus

1. CONTEXTE

Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) fait partie d'un groupe sélect de ministères ayant obtenu la note A, qui révèle une conformité idéale avec les délais réglementaires visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Pour la période du 1er avril au 30 novembre 2002, le rapport entre les présomptions de refus et les nouvelles demandes se chiffrait à 3,8%, une importante amélioration du processus de demande d'accès attribuable au personnel et à la direction de CIC. Nous louons les efforts du Ministère et l'encourageons à maintenir ce rendement.

Au début de 1999, le Commissariat à l'information du Canada a publié une fiche de rendement sur la conformité du Ministère avec les délais réglementaires visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Cette fiche de rendement avait attribué une note F (signal rouge) au Ministère, dont le rapport entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus s'élevait à 48,9%.

En janvier 2000, le Commissariat à l'information du Canada a examiné l'état de l'application des recommandations formulées dans la fiche de rendement et a présenté d'autres recommandations visant à réduire le nombre de demandes d'accès en situation de présomption de refus. Du 1er avril au 30 novembre 1999, le rapport entre les présomptions de refus et les demandes d'accès s'est amélioré, passant à 23,4%.

En janvier 2001, le Commissariat a de nouveau examiné les progrès réalisés par le Ministère en vue de la réduction du nombre de demandes d'accès en situation de présomption de refus et a publié une fiche de rendement. En 2000-2001, le Ministère avait pour objectif de répondre à 70% des demandes d'accès dans les délais prévus par la Loi. De l'avis du Commissariat à l'information, cet objectif était inférieur aux exigences de la Loi. En 2000-2001, le rapport réel du Ministère entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus s'élevait à 19,6%, ce qui correspond à une note D (rendement « inférieur à la norme »).

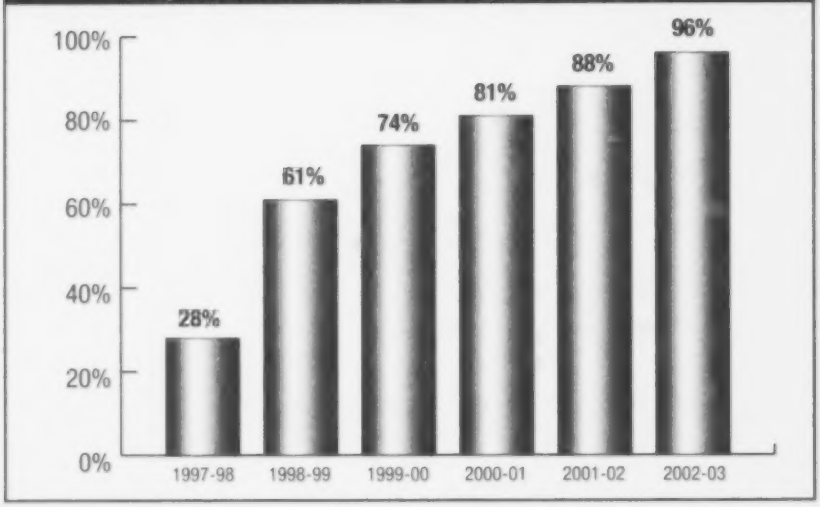
En janvier 2002, le Commissariat a publié une autre fiche de rendement et d'autres recommandations. Pour la période du 1er avril au 30 novembre 2001, le rapport entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus a diminué, passant à 13% (note C). Le Ministère a maintenu ce rythme de croisière en 2001-2002, où il a obtenu la note C pour un nouveau rapport de 12% entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus.

Le présent rapport examine les progrès réalisés par le Ministère en vue d'une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* depuis le rapport d'étape de janvier 2002. En outre, il contient des informations sur l'état de l'application des recommandations formulées dans le rapport de janvier 2002.

2. SITUATION ACTUELLE ET AUTRES RECOMMANDATIONS

La réalisation par CIC d'une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* est digne de mention. Comme l'illustre le graphique 1, CIC fait des progrès constants vers la réduction du nombre de demandes d'accès en situation de présomption de refus.

Graphique 1 : Pourcentage de demandes d'accès à l'information auxquelles on a répondu dans le délai visé par la Loi (en novembre 2002)



Voici les activités qui, selon le directeur, Direction de l'application des droits du public (DADP), ont contribué à la réduction du nombre de demandes d'accès qui font l'objet d'une présomption de refus.

Précisions concernant la demande

CIC encourage les demandeurs à mieux cibler ou à éclaircir leurs demandes afin de réduire et d'accélérer la récupération des renseignements.

Financement du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT)

Grâce au fonds provenant de l'Initiative relative à l'intégrité des programmes, les activités de CIC associées à l'AIPRP ont fait l'objet d'un financement important durant les exercices 2001-2002 et 2002-2003. CIC a préparé un rapport sur les activités de financement de 2001-2002.

Fonctions de la DADP

Les responsabilités associées à la politique de l'AIPRP ont été centralisées dans un secteur de travail de la DADP au lieu d'être réparties en tant que tâches à temps partiel entre un certain nombre d'employés chargés de traiter les demandes d'accès. La DADP est en train d'examiner les informations diffusées à la suite d'une demande d'accès et d'autres moyens afin de déterminer s'il y a possibilité de diffuser régulièrement plus d'informations.

Demandes d'accès – Région internationale

CIC s'est prévalu des prorogations de délai prévues à l'article 9 de la *Loi sur l'accès à l'information*. Auparavant, on ne pouvait demander une prorogation, ou on oubliait de le faire, parce que la demande était déjà en situation de présomption de refus. On a maintenant recours à des messagers pour transférer certains dossiers des missions à l'étranger. Auparavant, on utilisait la valise diplomatique, qui donnait lieu à certains retards.

Les recommandations suivantes visent à aider le Ministère à poursuivre ses efforts pour réduire les demandes d'accès qui font l'objet d'une présomption de refus.

2.1 Poursuivre le rendement

On encourage le CIC à maintenir sa conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. La durabilité exige un engagement de la part des membres de la direction et du personnel qui participent au processus d'accès et qui doivent assumer ou élargir leurs responsabilités associées au processus.

Recommandation No 1

CIC devrait s'engager à maintenir une conformité idéale continuelle avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information.*

2.2 Amélioration continuelle

Comme l'illustrent les tableaux 1 et 2, CIC a réalisé d'excellents progrès en vue de la réduction du délai de réponse aux demandes d'accès qui sont en situation de présomption de refus. On encourage le Ministère à cerner les raisons pour lesquelles des demandes spécifiques ont fait l'objet d'une présomption de refus durant la période du 1er avril au 30 novembre 2002, afin de déterminer s'il peut prendre d'autres mesures systémiques pour maintenir sa conformité idéale.

Recommandation No 2

On encourage CIC à déterminer, grâce à une analyse des raisons pour lesquelles les demandes ont fait l'objet d'une présomption de refus, s'il peut prendre des mesures systémiques pour maintenir sa conformité idéale.

Tableau 1 : Délai de réponse à des demandes qui n'ont fait l'objet d'aucune prorogation de délai et qui font l'objet d'une présomption de refus

Nombre de jours qu'il a fallu pour traiter des demandes qui n'ont pas fait l'objet d'une prorogation de délai après l'expiration du délai prescrit	avr. 1999-nov. 1999	avr. 2000-nov. 2000	avr. 2001-nov. 2001	avr. 2002-nov. 2002
De 1 à 30 jours	270	180	197	76
De 31 à 60 jours	60	68	79	12
De 61 à 90 jours	40	28	26	4
Plus de 91 jours	18	30	26	0

Tableau 2 : Délai de traitement des demandes en présomption de refus qui ont fait l'objet d'une prorogation de délai

Nombre de jours qu'il a fallu pour traiter des demandes qui ont fait l'objet d'une prorogation de délai après l'expiration du délai prescrit	avr. 1999-nov. 1999	avr. 2000-nov. 2000	avr. 2001-nov. 2001	avr. 2002-nov. 2002
De 1 à 30 jours	126	123	75	32
De 31 à 60 jours	58	55	43	12
De 61 à 90 jours	16	36	18	1
Plus de 91 jours	10	27	7	1

2.3 Engagement de la haute direction

Le directeur, DADP, fournit un rapport mensuel sur les activités associées à l'AIPRP au directeur général, Services à la haute direction. Le directeur général soumet le rapport à sa sous-ministre adjointe.

Le comité de la haute direction ne reçoit aucun rapport périodique sur les activités associées à l'AIPRP. Un rapport semi-annuel sur les activités associées à l'AIPRP, particulièrement celles qui sont nécessaires au maintien de la conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* – permettrait à la haute direction de s'engager à résoudre les problèmes liés à l'AIPRP auxquels fait face l'ensemble du Ministère.

Recommandation No 3

Un rapport semi-annuel sur l'AIPRP devrait être fourni au comité de la haute direction de CIC, afin que la direction s'engage à maintenir la conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*.

3. ÉTAT DE L'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS DE 2002

En janvier 2002, des recommandations ont été soumises à CIC à propos de mesures visant à réduire davantage le nombre de demandes d'accès qui font l'objet d'une présomption de refus. La mesure prise pour donner suite à chaque recommandation est décrite ci-dessous après le texte de la recommandation.

Recommandation précédente No 1

CIC devrait viser un rapport de 10% entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus pour 2002-2003.

Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 1 : Pour la période du 1er avril au 30 novembre 2002, CIC a obtenu la note A, avec un rapport de 3,8% entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus. Nous devons féliciter les membres de la direction et du personnel de CIC qui participent au processus d'accès pour cette belle réalisation.

Recommandation précédente No 2

CIC devrait élaborer un plan d'amélioration de l'AAI qui contient les étapes clés, les tâches, les objectifs, les produits livrables et les responsabilités permettant une bonne conformité avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*.

Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 2 : La DADP a élaboré un plan stratégique dans le cadre du processus budgétaire de 2003-2004.

Recommandation précédente No 3

Tous les BPR et cadres supérieurs reçoivent périodiquement des informations sur les délais réels par rapport aux délais prévus pour traiter les demandes d'accès.

Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 3 : À l'aide d'ATIPflow, la DADP assure un suivi intensif des demandes d'accès associées aux programmes. Les employés de la Direction assument des responsabilités d'engagement et de reddition de comptes en ce qui concerne les demandes d'accès désignées. Cet étroit suivi a contribué à réduire considérablement le nombre de possibilités que les demandes d'accès susceptibles de faire l'objet d'une présomption de refus exigent l'intervention du directeur général du BPR du programme.

Les rapports sont régulièrement fournis à la Région internationale et à un certain nombre de directions générales de CIC.

4. QUESTIONNAIRE ET RAPPORT STATISTIQUE

Questionnaire aux fins d'analyses statistiques à propos des demandes officielles effectuées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*			
Partie A : Demandes reportées de l'exercice précédent		**1 avr. 2001-31 mars 2002**	**1 avr. 2002-30 nov. 2002**
1.	Nombre de demandes reportées	814	859
2.	Demandes reportées à partir du dernier exercice – en présomption de refus le premier jour du nouvel exercice	150	132
Partie B : Nouvelles demandes – à l'exclusion des demandes incluses dans la partie A		**1 avr. 2001-31 mars 2002**	**1 avr. 2002-30 nov. 2002**
3.	Nombre de demandes reçues pendant l'exercice	6557	4971
4.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai de 30 jours prévu par la Loi?	3908	2861
4.B	Combien de demandes ont été traitées au-delà du délai de 30 jours prévu par la *Loi sans qu'une prorogation de délai ne soit demandée*?	446	96
4.C	Combien de jours après le délai prévu par la Loi a-t-il fallu pour répondre à la demande sans *qu'une prorogation de délai ne soit demandée*		
	De 1 à 30 jours	251	76
	De 31 à 60 jours	100	12
	De 61 à 90 jours	57	4
	Plus de 91 jours	57	4
5.	Combien de délais ont été prorogés en vertu de l'article 9?	1756	1325
6.A	Combien de demandes ont été traitées *dans* le nouveau délai?	1199	726
6.B	Pour combien de demandes le nouveau délai a-t-il été dépassé?	214	46
6.C	Combien de jours a-t-il fallu après l'expiration du nouveau délai pour traiter la demande?		
	De 1 à 30 jours	107	32
	De 31 à 60 jours	57	12
	De 61 à 90 jours	27	1
	Plus de 91 jours	23	1
7.	Au 30 novembre 2002, combien de demandes étaient en situation de présomption de refus?		48

EXTRAIT DE LA RÉPONSE DU SOUS-MINISTRE AU RAPPORT D'ÉTAPE

"Vos félicitations à l'endroit de mon ministère au sujet du respect des délais prévus par la Loi font plaisir. Et comme vous, je me réjouis des progrès constants qui sont réalisés par CIC en vue d'un degré très élevé de respect de la Loi, particulièrement à la lumière du grand nombre de demandes de communications que nous traitons. Nous sommes tous deux conscients que CIC reste le ministère fédéral qui reçoit le plus de demandes de communication, ce qui rend encore plus impressionnantes les réalisations de l'année écoulée.

Pour l'avenir, je suis généralement d'accord avec les recommandations énoncées dans votre rapport d'étape. Je souscris particulièrement à la recommandation No 3, concernant la présentation à la haute direction de CIC d'un rapport semestriel sur l'accès à l'information. Mes collaborateurs et collaboratrices instaureront la structure d'établissement de rapports nécessaire au cours du présent exercice.

J'ai mentionné par le passé que la capacité de CIC de maintenir et d'améliorer son rendement dans le respect des délais de traitement prévus pour les demandes de communication au cours des deux dernières années dépendait dans une mesure importante du versement par le Conseil du Trésor d'une aide financière pour le programme. Cette année, en l'absence d'aide financière, CIC a fait plusieurs investissements stratégiques clés dans le programme d'accès à l'information et est en train d'envisager des moyens de rationaliser les procédures de manière à minimiser les coûts tout en assurant le respect de la Loi.

Dans ce contexte, et en ce qui concerne la recommandation No 2, je signalerais qu'à CIC, les préoccupations liées à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels sont abordées pendant tout l'exercice et font partie intégrante de la planification à long terme. De plus, lorsque sont relevées des mesures systémiques susceptibles d'aider à maintenir ou améliorer le respect en substance des dispositions législatives, elles sont mises en œuvre. J'ajouterais que la technologie d'imagerie sera bientôt utilisée à la Division de l'application des droits du public, dans le but de mieux gérer les quantités croissantes de documents qui sont demandés et examinés chaque année. Ce changement dans les procédures aura aussi pour effet de rationaliser les façons de faire quand il s'agit du traitement des demandes de communication plus complexes reçues par CIC et d'améliorer le service fourni au public."

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Rapport d'étape sur les demandes d'accès en présomption de refus

1. CONTEXTE

Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) continue de réaliser des progrès en vue de réduire le nombre de demandes dont le délai de réponse n'est pas conforme à la *Loi sur l'accès à l'information*. Le MAECI a obtenu une note B grâce à un rapport de 7,9% entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus pour la période du 1er avril au 30 novembre 2002. Cette note représente une amélioration substantielle de la part du Ministère. On encourage le MAECI à continuer de s'améliorer pour parvenir à une conformité idéale.

Au début de 1999, le Commissariat à l'information du Canada a publié une fiche de rendement sur la conformité du MAECI avec les délais réglementaires visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Cette fiche de rendement contenait un certain nombre de recommandations à propos des mesures qui pourraient être prises pour réduire le nombre de demandes qui font l'objet d'une présomption de refus. La fiche de rendement de 1999 avait attribué au Ministère une note F (signal rouge) en raison d'un rapport de 34,9% entre les présomptions de refus et les demandes d'accès reçues du 1er avril au 30 novembre 1998.

En décembre 1999, le Commissariat à l'information du Canada a examiné l'état de l'application des recommandations formulées dans la fiche de rendement et a présenté d'autres recommandations visant à réduire le nombre de demandes qui font l'objet d'une présomption de refus. À l'époque, les statistiques révélaient que, du 1er avril au 30 novembre 1999, le rapport entre les présomptions de refus et les demandes d'accès s'était amélioré, passant à 27,6%. Pour la période comparable de 2000-2001, ce rapport avait augmenté pour passer à 29,3%, et le Ministère avait obtenu la note F.

En décembre 1999, dans le cadre de l'examen des recommandations contenues dans la fiche de rendement, le directeur de la Division de l'AIPRP mentionnait ce qui suit :

> " Le SMA a déterminé que la première priorité du Plan d'activités pour 2000-2001 du Groupe de la diplomatie ouverte sera la conformité à la Loi. Malgré une augmentation de 40% du nombre de demandes l'année dernière, diverses améliorations ainsi qu'une rationalisation considérable de la procédure de traitement des demandes cette année font que le nombre de « présomptions de refus » n'a pas augmenté dans la même proportion. "

Les progrès en vue de réduire le nombre de demandes qui font l'objet d'une présomption de refus ont régressé durant l'exercice 2000-2001, le nouveau rapport entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus passant à 31,3%.

Un autre rapport d'étape a été publié en janvier 2002. Selon ce rapport, le MAECI a réalisé des progrès considérables sur le plan des délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* pour la période du 1er avril au 30 novembre 2001. Le nouveau rapport

entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus est passé à 17,7%, ce qui correspond à une note D. Par la suite, le pourcentage de demandes faisant l'objet d'une présomption de refus a augmenté pour passer à 22% durant l'exercice 2001-2002 (note F).

Le présent rapport porte sur les progrès réalisés par le MAECI en vue de parvenir à une bonne conformité avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* depuis la publication du rapport d'état en janvier 2002. En outre, il contient des informations sur les recommandations formulées dans ce dernier rapport.

2. SITUATION ACTUELLE ET AUTRES RECOMMANDATIONS

Pour la période du 1er avril au 30 novembre 2002, le MAECI a obtenu la note B grâce à un rapport de 7,9% entre une nouvelle demande et les présomptions de refus. Le Commissariat encourage le MAECI à poursuivre son rendement afin de parvenir à une bonne conformité avec les délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information* pendant toute la durée de l'exercice de 2002-2003.

En 2001-2002, le MAECI a réalisé certains progrès importants sur lesquels il peut se fonder pour réduire le nombre de demandes d'accès qui font l'objet d'une présomption de refus. Parmi ces améliorations, mentionnons la suivante : la haute direction s'est engagée, en approuvant diverses mesures financières, à soutenir le plan d'activités de l'AIPRP intitulé *Sur le chemin du progrès*.

En 2002-2003, le directeur de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels a déterminé les initiatives suivantes afin de réduire le nombre de demandes d'accès qui font l'objet d'une présomption de refus :

- La gestion des dossiers de l'AAI a été modifiée. Par le passé, le BPR était responsable d'une première liste d'informations qui peuvent être diffusées ou non. Aujourd'hui, le BPR est responsable de l'extraction de dossiers, et la Division de l'AIPRP fournit une trousse qui propose des informations qui doivent être diffusées au demandeur.

- La Division de l'AIPRP a entamé un examen complet du processus d'accès. Cet examen a permis d'éliminer le chevauchement de certaines tâches et de comprendre chaque étape du processus. En outre, le processus était axé sur ATIPflow afin d'en assurer l'uniformité.

- Les employés de la Division de l'AIPRP communiquent davantage avec le BPR au début du processus d'accès, afin de préciser l'ampleur de la demande d'accès et de déterminer précisément ce que veut le demandeur.

Les tableaux 1 et 2 illustrent les progrès réalisés en vue de réduire le nombre de demandes qui font l'objet d'une présomption de refus.

Nous formulons les recommandations suivantes pour aider le MAECI à poursuivre ses progrès en vue de se conformer aux délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*.

2.1 Objectifs relatifs à la conformité

L'année dernière, le Commissariat à l'information a recommandé que le MAECI se fixe pour objectif d'obtenir une note B, qui correspond à une bonne conformité avec les délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*. L'établissement d'un objectif et la communication de cet objectif constitue un moyen de favoriser le travail d'équipe chez les employés du MAECI qui participent au processus d'accès. On encourage le Ministère à maintenir une bonne

Tableau 1 : Délai de traitement des demandes en présomption de refus qui n'ont pas fait l'objet d'une prorogation de délai				
Nombre de jours qu'il a fallu pour traiter des demandes qui n'ont pas fait l'objet d'une prorogation de délai après l'expiration du délai prescrit	**avr. 1999-nov. 1999**	**avr. 2000-nov. 2000**	**avr. 2001-nov. 2001**	**avr. 2002-nov. 2002**
De 1 à 30 jours	54	22	19	0
De 31 à 60 jours	4	7	4	1
De 61 à 90 jours	3	6	5	0
Plus de 91 jours	1	1	0	0

Table 2 : Délai de traitement des demandes en présomption de refus qui ont fait l'objet d'une prorogation de délai				
Nombre de jours qu'il a fallu pour traiter des demandes qui ont fait l'objet d'une prorogation de délai après l'expiration du délai prescrit	**avr. 1999-nov. 1999**	**avr. 2000-nov. 2000**	**avr. 2001-nov. 2001**	**avr. 2002-nov. 2002**
De 1 à 30 jours	4	15	5	6
De 31 à 60 jours	2	6	7	3
De 61 à 90 jours	0	1	0	0
Plus de 91 jours	0	1	0	1

conformité avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* durant l'exercice 2002-2003 et à parvenir à une conformité idéale en 2003-2004.

Recommandation No 1

Le MAECI devrait se fixer pour objectif de parvenir à une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* pour 2003-2004.

2.2 Cas de présomption de refus

Même si le MAECI a réalisé des progrès considérables en vue de réduire le nombre de demandes d'accès qui font l'objet d'une présomption de refus, il pourrait prendre d'autres mesures pour parvenir à une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Une analyse des raisons justifiant les présomptions de refus qui ont fait l'objet d'une prorogation de délai en vertu de l'article 9 de la Loi pourrait entraîner des mesures qui soutiendront les réalisations effectuées à ce jour par le MAECI.

Le Ministère a entrepris un examen des consultations effectuées auprès de gouvernements étrangers et cerné certaines tendances et certains problèmes qu'on peut analyser pour déterminer si les procédures et processus actuels sont les plus efficaces. On encourage le MAECI à élargir l'analyse pour qu'elle comprenne toutes les prorogations de délai demandées en vertu de l'article 9 de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Recommandation No 2

Le MAECI devrait effectuer une analyse visant à déterminer les raisons pour lesquelles on a demandé, pour chaque demande faisant l'objet d'une présomption de refus, une prorogation de délai en vertu de l'article 9 de la Loi du 1er avril au 30 décembre 2002, afin de déterminer s'il peut prendre des mesures pour parvenir à une conformité idéale en 2003-2004.

2.3 Extraction des dossiers par le BPR

ATIPflow n'a pu produire de données significatives sur les délais réels et prévus requis par le BPR pour extraire des dossiers.

Le directeur de la Division de l'AIPRP est d'avis que les retards s'expliquent principalement par le fait que les BPR ne fournissent pas les dossiers dans les délais prescrits. Le processus d'accès a été modifié. Maintenant, le BPR extrait les dossiers, mais ne fournit pas une première liste des informations qui doivent être diffusées ou non. Cette modification vient en aide au BPR puisqu'elle réduit le temps qu'il consacre au traitement des demandes. La haute direction du Ministère devrait s'assurer que les BPR s'engagent à fournir des dossiers dans le délai prescrit par la Division de l'AIPRP. Le présent rapport suggère que la haute direction informe les BPR que l'extraction de dossiers en vue de répondre aux demandes d'accès est une priorité ministérielle.

Recommandation No 3a

La haute direction du MAECI devrait s'engager encore une fois à maintenir et à améliorer la bonne conformité avec les délais réglementaires visés par la *Loi sur l'accès à l'information*, en informant les BPR que l'extraction de dossiers en vue de répondre aux demandes d'accès constitue une priorité ministérielle.

Recommandation No 3b

Le MAECI devrait examiner le processus de gestion des dossiers et d'entrée de données d'ATIPflow, afin de déterminer la façon de présenter régulièrement des rapports sur les informations des BPR sur les délais prévus et réels requis pour extraire les dossiers aux BPR et à la haute direction.

3. ÉTAT DE L'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS DE 2002

En janvier 2002, des recommandations ont été présentées au MAECI à propos de mesures visant à réduire le nombre de demandes d'accès qui font l'objet d'une présomption de refus. La mesure prise pour donner suite à chaque recommandation est décrite ci-dessous après le texte de la recommandation.

Recommandation précédente No 1

Le MAECI devrait viser un taux de 10% ou moins en ce qui concerne les demandes en présomption de refus pour 2002-2003.

Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 1 : Le MAECI a obtenu la note B pour la période du 1er avril au 30 novembre 2002. Cette note représente une amélioration de 7,9% et correspond à une bonne conformité avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*.

Recommandation précédente No 2

Le MAECI devrait effectuer une analyse visant à déterminer les raisons spécifiques pour lesquelles chaque demande constituait une présomption de refus pour la période du 1er avril au 30 novembre 2001, puis élaborer un plan visant la réduction du nombre futur de demandes en présomption de refus.

Mesure prise pour donner suite à la recommandation 2 : Une analyse des demandes qui faisaient l'objet d'une présomption de refus en 2001-2002 a permis de régler plusieurs problèmes :

- Les longs délais avant l'obtenir les dossiers des BPR;
- Des augmentations de la charge de travail créées par de multiples demandes reçues le même jour;
- Des situations de crise qui concernent les BPR;
- Un besoin croissant en consultations à propos des demandes d'accès attribuables à l'augmentation de la nature horizontale du travail au sein des ministères et à la complexité des dossiers qui font l'objet d'une demande d'accès.

La lenteur avec laquelle les BPR répondent aux notes de service du MAECI constitue la cause la plus fréquente des retards. Après un bref examen des dossiers touchés et des discussions avec des agents de l'AIPRP et des BPR, on a conclu que les retards étaient fréquemment attribuables aux pressions que subissent les BPR et qu'ils ne dépendent pas de la volonté du bureau de l'AIPRP ou du BPR (par exemple, déplacements obligatoires, situations de crise, visites de ministres étrangers et sommets).

La division de l'AIPRP a examiné un échantillon de dossiers et, après les avoir analysés et tenu compte des pressions découlant de la charge de travail, a introduit une nouvelle approche à l'égard du traitement des dossiers. On a modifié l'ordre des étapes de l'examen, ce qui a permis aux BPR de mettre l'accent uniquement sur les projets de publication plutôt que sur l'extraction de tous les dossiers.

La division de l'AIPRP reçoit maintenant tous les documents pertinents sans qu'ils soient examinés par la BPR. Ces dossiers sont examinés par la Division de l'AIPRP, qui en détermine l'ampleur, et la nature délicate et qui en fait des copies. Un projet de publication est préparé et retourné aux BPR, qui procèdent à un examen final. Dans de nombreux cas, l'agent du BPR qui travaille dans les bureaux de la Division de l'AIPRP procède à l'examen final afin de pouvoir régler immédiatement les problèmes. Cette nouvelle approche à l'égard du traitement a permis de réduire les délais globaux de traitement.

Recommandation précédente No 3

Le MAECI devrait effectuer l'analyse pour déterminer s'il peut prendre des mesures visant à faciliter un accès officieux à certaines informations ministérielles.

Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 3 :
Le MAECI a transféré certaines informations souvent demandées à la bibliothèque du Ministère afin qu'on puisse y avoir plus facilement accès et a encouragé l'élaboration de sites Web ministériels afin que ces informations soient accessibles sur Internet. Le Ministère a aussi poursuivi le programme de sélection visant à transférer des dossiers historiques aux Archives nationales. En outre, il affiche des résumés de diffusion précédente d'information qui ont fait suite à une demande d'accès sur le site web du MAECI et dirige régulièrement les demandeurs vers le site.

4. QUESTIONNAIRE ET RAPPORT STATISTIQUE

Questionnaire aux fins d'analyses statistiques à propos des demandes officielles effectuées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*			
Partie A : Demandes reportées de l'exercice précédent		**1 avr. 2001-31 mars 2002**	**1 avr. 2002-30 nov. 2002**
1.	Nombre de demandes reportées	125	143
2.	Demandes reportées à partir du dernier exercice – en présomption de refus le premier jour du nouvel exercice	30	32
Partie B : Nouvelles demandes – à l'exclusion des demandes incluses dans la partie A		**1 avr. 2001-31 mars 2002**	**1 avr. 2002-30 nov. 2002**
3.	Nombre de demandes reçues pendant l'exercice	496	347
4.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai de 30 jours prévu par la Loi?	182	119
4.B	Combien de demandes ont été traitées au-delà du délai de 30 jours prévu par la Loi sans qu'une prorogation de délai ne soit demandée?	36	1
4.C	Combien de jours après le délai prévu par la Loi a-t-il fallu pour répondre à la demande sans qu'une prorogation de délai ne soit demandée?		
	De 1 à 30 jours	21	0
	De 31 à 60 jours	4	1
	De 61 à 90 jours	6	0
	Plus de 91 jours	5	0
5.	Combien de délais ont été prorogés en vertu de l'article 9?	225	201
6.A	Combien de demandes ont été traitées dans le nouveau délai?	103	70
6.B	Pour combien de demandes le nouveau délai a-t-il été dépassé?	41	10
6.C	Combien de jours a-t-il fallu après l'expiration du nouveau délai pour traiter la demande?		
	De 1 à 30 jours	18	6
	De 31 à 60 jours	12	3
	De 61 à 90 jours	9	0
	Plus de 91 jours	2	1
7.	Au 30 novembre 2002, combien de demandes étaient en situation de présomption de refus?		16

EXTRAIT DE LA RÉPONSE DU SOUS-MINISTRE AU RAPPORT D'ÉTAPE

" Le Ministère est conscient de ses obligations juridiques en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et les prend au sérieux. Je me réjouis de voir que les améliorations dans le taux de réponse du Ministère ont valu à celui-ci la note B pour cette année, comparativement à D pour l'an dernier. La Division de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels, avec l'aide et la collaboration de tous les secteurs du Ministère, a travaillé d'arrache-pied pour atteindre ce niveau de rendement. Je vous sais infiniment gré d'avoir reconnu nos efforts dans votre lettre, et sachez que nous examinerons avec attention vos recommandations et que nous continuerons de prendre des mesures afin d'améliorer notre taux de réponse."

Pêches et Océans Canada

Rapport d'étape sur les demandes d'accès en présomption de refus

1. CONTEXTE

Pêches et Océans Canada (P&O) a réalisé des progrès très importants en ce qui concerne la réduction du nombre de demandes d'accès qui font l'objet d'une présomption de refus. Pour la période du 1er avril au 30 novembre 2002, il a obtenu la note A, ce qui correspond à une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Cette réalisation est attribuable aux efforts des employés du Secrétariat, Accès à l'information et protection des renseignements personnels, au personnel de liaison de l'AIPRP des bureaux de première responsabilité (BPR) et de la haute direction du Ministère. La conformité idéale exige la collaboration de tous les employés qui participent au processus d'accès, et les résultats obtenus par P&O en témoignent.

En janvier 2001, le Commissariat à l'information du Canada a publié une fiche de rendement sur la conformité de P&O avec les délais réglementaires visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Cette fiche de rendement contenait un certain nombre de recommandations à propos des mesures visant à réduire le nombre de demandes d'accès qui font l'objet d'une présomption de refus à P&O.

La fiche de rendement attribuait à P&O une note F (signal rouge) pour son rapport de 32,8% entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus pour la période du 1er avril au 30 novembre 2000. Pour l'exercice 2000-2001, ce pourcentage avait augmenté, passant à 38,7%.

En janvier 2002, le Commissariat a publié un rapport d'étape. Le rapport entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus était passé à 42,2% pour la période du 1er avril au 30 novembre 2001. Le rapport d'étape présentait au Ministère un certain nombre de recommandations visant à lui permettre de parvenir à une bonne conformité avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le présent rapport d'étape examine les progrès réalisés par le Ministère depuis le rapport précédent en vue de parvenir à une bonne conformité avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. En outre, il contient des informations sur l'état de l'application des recommandations formulées dans le rapport d'étape de janvier 2002.

2. SITUATION ACTUELLE ET AUTRES RECOMMANDATIONS

Au cours des trois dernières années, le Ministère a réalisé des progrès remarquables au chapitre de la réduction du nombre de demandes qui font l'objet d'une présomption de refus et est parvenu à une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Le rapport entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus s'est amélioré pour passer à 4,2% durant la période du 1er avril au 30 novembre 2002.

Après la réception de la fiche de rendement en janvier 2001, le Ministère a élaboré une stratégie en deux étapes concernant l'AIPRP, afin de corriger la situation.

Avec le soutien de la haute direction et des ressources supplémentaires, on a mis sur pied une infrastructure relative au processus d'accès qui comportait entre autres les éléments suivants :

- Un programme de recrutement et de maintien en poste d'employés responsables de l'AIPRP;
- La restructuration du Bureau de l'AIPRP et la rationalisation du processus d'accès;
- Un programme de formation national à l'intention des employés de l'administration centrale, des régions et des BPR;
- L'introduction d'une nouvelle technologie de traitement des demandes d'accès.

La deuxième étape de la stratégie de l'AIPRP comprenait ce qui suit :

- Une réduction de l'utilisation d'experts-conseils pour traiter les demandes d'accès;
- Un examen de la classification des employés du Bureau de l'AIPRP;
- La mise en œuvre d'un nouveau système de suivi électronique et de gestion des dossiers permettant de surveiller et de respecter les échéances relatives à diverses parties du processus d'accès.

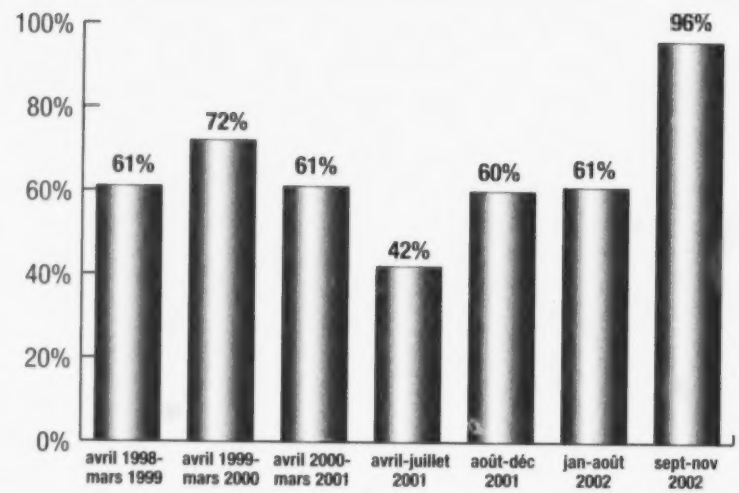
Par ailleurs, le Secrétariat, AIPRP, est en train de lancer diverses initiatives de sensibilisation à l'égard de la *Loi sur l'accès à l'information*, notamment :

- La tenue de séances de sensibilisation nationales;
- L'envoi de notes de service électroniques aux BPR aux dates d'échéance;
- L'introduction d'un rapport régulier adressé au Sous-ministre sur l'état des demandes qui font l'objet d'une présomption de refus, par secteur;
- Un programme de prix destiné aux employés responsables de l'AIPRP.

Le Secrétariat, AIPRP, dispose d'une présentation PowerPoint sur la stratégie de l'AIPRP et les résultats obtenus par le Ministère.

Comme l'illustre le graphique 1, les efforts déployés par le Ministère ont entraîné une amélioration exemplaire de la situation dans une période relativement courte.

Graphique 1 : Pourcentage des demandes auxquelles on a répondu à temps



Les mesures prévues et prises par le Ministère ont entraîné une grande amélioration de son rendement.

Les recommandations suivantes visent à soutenir les efforts déployés par P&O pour maintenir une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* durant le reste de l'exercice et les exercices subséquents.

2.1 Objectifs pour 2003-2004

Le Ministère montre un engagement à effectuer des changements visant à soutenir la réduction des demandes d'accès qui font l'objet d'une présomption de refus et à parvenir à une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. On encourage P&O à maintenir une note A et à se fixer pour objectif de conserver un rapport de 5% ou moins entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus en 2003-2004.

Recommandation No 1

P&O devrait se fixer pour objectif de maintenir une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* en 2003-2004.

2.2 Accès officieux

P&O a commencé à déterminer et à analyser les situations où il pourrait fournir des dossiers régulièrement plutôt qu'à la suite d'une demande soumise en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. On encourage le Ministère à poursuivre son examen afin de déterminer les dossiers qu'il pourrait fournir aux clients par l'entremise de procédures d'accès officieuses sans avoir recours au processus d'accès établi en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Recommandation No 2

On encourage P&O à terminer son enquête sur les moyens de fournir au public un accès officieux à l'information.

3. ÉTAT DE L'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS DE 2002

En janvier 2002, le rapport d'état proposait à P&O des mesures visant à réduire le nombre de demandes d'accès qui font l'objet d'une présomption de refus. La mesure prise pour donner suite à chaque recommandation est décrite ci-dessous après le texte de la recommandation.

Recommandation précédente No 1

P&O devrait se fixer pour objectif de parvenir, au plus tard le 31 mars 2003, à une bonne conformité avec les délais visés par la Loi.

Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 1 : Le Secrétariat, AIPRP, s'est fixé pour objectif un taux de conformité de 90% avant l'échéance du 31 mars 2003. Le Ministère a dépassé cet objectif pour la période du 1er avril au 30 novembre 2002, grâce à un rapport de 4,2% entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus, ce qui correspond à une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Le rendement de P&O s'est grandement amélioré, passant de 42% en juin 2001 à 95,8% à la fin de novembre 2002.

Recommandation précédente No 2

P&O devrait effectuer une analyse visant à déterminer les raisons spécifiques pour lesquelles chaque demande fait l'objet d'une présomption de refus durant la période du 1er avril au 30 novembre 2001, puis élaborer un plan visant à réduire le nombre futur de demandes qui font l'objet d'une présomption de refus.

Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 2 : Un examen a permis de déterminer les BPR sectoriels et régionaux du Ministère qui ne retournaient pas les dossiers dans le

délai de dix jours prévu par le processus d'accès en ce qui concerne l'extraction de dossiers. Un certain nombre d'initiatives décrites dans la stratégie de l'AIPRP ont été mises en œuvre et ont entraîné une amélioration substantielle.

Recommandation précédente No 3

Dans le cas où il n'est pas possible de respecter le nouveau délai, le bureau de l'AAI devrait systématiquement communiquer avec le demandeur pour lui indiquer que la réponse sera fournie en retard, lui préciser la date à laquelle il devrait recevoir une réponse et l'informer de son droit de porter plainte au Commissariat à l'information. Cette mesure n'aura pas d'impact sur l'état des présomptions de refus si le délai reporté n'est pas respecté, mais elle contribuera à atténuer la frustration du demandeur et peut-être à éviter le dépôt d'une plainte.

Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 3 : Les employés du Secrétariat, AIPRP, communiquent maintenant personnellement avec les demandeurs afin de les tenir au courant de l'état de leurs demandes. Le directeur du Secrétariat croit que cette mesure a contribué à la réduction du nombre de plaintes soumises au Commissariat à l'information du Canada, qui est passé de 86 en 2000-2001 à 31 en 2001-2002 et à 22 en 2002-2003 (au 30 novembre 2002).

Recommandation précédente No 4

P&O devrait mettre sur pied un système de compte rendu grâce auquel les BPR et les gestionnaires du Ministère disposeront d'informations qui leur permettront de comparer les délais réels requis pour assumer les tâches associées au processus d'accès avec les délais prévus.

Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 4 : Le Secrétariat, AIPRP, a entrepris un examen du déroulement du travail dans le cadre d'un processus d'amélioration du travail associé à l'AIPRP. Cet examen a permis d'analyser le déroulement du processus actuel et de formuler des recommandations visant à améliorer ce processus. Un nouveau système de compte rendu informatisé (ATIPconsole) a été mis en œuvre, et une formation est sur le point d'être dispensée. ATIPconsole permettra aux cadres supérieurs du Ministère de surveiller l'état des demandes dans leurs secteurs.

Recommandation précédente No 5

P&O devrait enquêter sur des moyens de fournir au public un accès officieux à l'information.

Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 5 : Le Ministère affiche maintenant dans son site web les ententes consécutives à la décision Marshall une fois que toutes les négociations sont terminées. P&O a pris l'habitude de communiquer de façon officieuse les demandes qui sont déjà réglées et affichées dans le Système de coordination des demandes d'accès à l'information. On examine actuellement d'autres options dans le cadre du plan de communications stratégiques, mais on n'a pris aucune décision ferme à cet égard.

4. QUESTIONNAIRE ET RAPPORT STATISTIQUE

Questionnaire aux fins d'analyses statistiques à propos des demandes officielles effectuées en vertu de la Loi sur l'accès à l'information			
Partie A : Demandes reportées de l'exercice précédent		**1 avr. 2001-31 mars 2002**	**1 avr. 2002-30 nov. 2002**
1.	Nombre de demandes reportées	126	113
2.	Demandes reportées à partir du dernier exercice – en présomption de refus le premier jour du nouvel exercice	69	49
Partie B: Nouvelles demandes – à l'exclusion des demandes incluses dans la partie A		**1 avr. 2001-31 mars 2002**	**1 avr. 2002-30 nov. 2002**
3.	Nombre de demandes reçues pendant l'exercice	459	288
4.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai de 30 jours prévu par la Loi?	195	159
4.B	Combien de demandes ont été traitées au-delà du délai de 30 jours prévu par la Loi sans qu'une prorogation de délai ne soit demandée?	98	0
4.C	Combien de jours après le délai prévu par la Loi a-t-il fallu pour répondre à la demande sans qu'une prorogation de délai ne soit demandée?		
	De 1 à 30 jours	55	0
	De 31 à 60 jours	22	0
	De 61 à 90 jours	5	0
	Plus de 91 jours	16	0
5.	Combien de délais ont été prorogés en vertu de l'article 9?	135	83
6.A	Combien de demandes ont été traitées dans le nouveau délai?	29	31
6.B	Pour combien de demandes le nouveau délai a-t-il été dépassé?	36	3
6.C	Combien de jours a-t-il fallu après l'expiration du nouveau délai pour traiter la demande?		
	De 1 à 30 jours	5	3
	De 31 à 60 jours	10	0
	De 61 à 90 jours	2	0
	Plus de 91 jours	19	0
7.	Au 30 novembre 2002, combien de demandes étaient en situation de présomption de refus?		9

EXTRAIT DE LA RÉPONSE DU SOUS-MINISTRE AU RAPPORT D'ÉTAPE

"P&O a bien l'intention de poursuivre ses efforts en ce qui concerne le respect de ses obligations en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Comme vous l'avez si judicieusement souligné dans votre rapport, le Ministère n'aurait pas pu obtenir la note "A" sans le concours de chacun de ses employés. J'ajouterais que la coopération et les conseils apportés par vos collaborateurs et collaboratrices sont pour quelque chose dans ces réalisations."

Santé Canada
Rapport sur l'état de l'application des recommandations de la fiche de rendement

1. CONTEXTE

Santé Canada (SCan) est parvenu à une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* en 1999 et est le seul ministère qui a maintenu cette conformité idéale au fil des ans. Le maintien d'une note A sur le plan de la conformité avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* durant l'exercice 2001-2002 et pour la période du 1er avril au 30 novembre 2002 est attribuable au bon travail de la direction, des employés de l'AIPRP et du Bureau de première responsabilité (BPR) qui assument des tâches associées aux demandes d'accès.

La fiche de rendement de 1999 avait attribué à Santé Canada une note F (signal rouge) en raison d'un rapport de 51,2% entre les présomptions de refus et les demandes reçues du 1er avril au 30 novembre 1998. Pour la durée complète de l'exercice 1998-1999, ce rapport s'élevait à 61,8%. En ce qui concerne les demandes reçues du 1er avril au 30 novembre 1999, il s'est amélioré de façon spectaculaire, passant à 96,9% (3,1% conformité idéale, ou une note A). En outre, les arriérés des demandes faisant l'objet d'une présomption de refus ont été entièrement éliminés.

Le succès des efforts déployés en 1999-2000 pour réduire le nombre de demandes qui n'étaient pas traitées dans les délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information* semble être attribuable à une combinaison de facteurs :

- Le Ministère a financé des ressources supplémentaires chargées de traiter l'arriéré des demandes.
- On a financé des ressources pour améliorer l'accès au processus d'information, y compris des manuels de procédure et la formation des BPR.
- On a mis en œuvre le Système ATIPflow, qui fournit au coordonnateur et à la haute direction de SCan des informations et des rapports qui révèlent clairement l'état des demandes d'accès par rapport aux délais prévus.
- Le coordonnateur de SCan a élaboré un modèle de traitement clair ainsi que des échéanciers à l'intention des BPR et d'autres secteurs de l'organisation associés au traitement des demandes d'accès.

Le présent rapport fournit une mise à jour du rapport d'étape de janvier 1999 sur les efforts qu'a déployés le Ministère pour maintenir une conformité idéale avec les délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*.

2. SITUATION ACTUELLE ET AUTRES RECOMMANDATIONS

SCan a obtenu une autre note A, qui révèle une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* durant les deux périodes couvertes par le présent rapport. Pour l'exercice 2001-2002, le rapport entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus se chiffrait à 4,5%. Pour la période du 1er avril au 30 novembre 2002, ce rapport a chuté à 5%.

SCan est le seul ministère qui a obtenu la note A et qui réussit à maintenir cette note. Il s'agit d'un rendement exemplaire de la part des employés du Ministère.

Le directeur de la Division de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels a déterminé un certain nombre de facteurs qui, à son avis, ont contribué au maintien de la conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Dans l'ensemble, il considère que les principaux ingrédients de cette réussite sont la persévérance constante et l'esprit d'équipe des employés de SCan, qui étaient déterminés à maintenir la note A du Ministère. En outre, les facteurs suivants ont influé sur la capacité de SCan de traiter les demandes d'accès à temps.

Communication avec les BPR

Il est essentiel de communiquer régulièrement aux BPR les délais associés au processus d'accès ainsi que leurs responsabilités en tant que membres de l'équipe de l'accès à l'information (AAI) en ce qui concerne le respect des délais. La personne-ressource du BPR responsable de l'AAI peut changer, de même que les priorités. Cependant, les BPR ont l'obligation de respecter les délais statutaires et ceux de SCan en ce qui concerne le processus d'accès, et on doit le leur rappeler régulièrement.

Précisions concernant la demande

Lorsqu'une demande d'accès exige qu'on communique avec le demandeur pour préciser sa demande, et durant ce processus, la demande subit d'importantes modifications, et on modifie sa date de début pour tenir compte du fait qu'il s'agit d'une nouvelle demande. Cette mesure est prise le plus tôt possible au début du processus, et le demandeur en est tenu informé.

Aide du directeur de l'AIPRP

Parfois, le directeur de l'AIPRP doit intervenir dans le processus d'accès d'une demande, peu importe la délégation de pouvoirs que cela suppose. Le directeur se met à la disposition des employés de l'AIPRP lorsque ces derniers l'informent d'un retard possible. L'un des moyens d'éviter les cas de présomption de refus consiste à mettre l'accent sur les demandes qui peuvent faire l'objet d'une présomption de refus et à prendre les mesures correctives nécessaires quelques jours avant l'échéance.

Estimation des droits exigibles

SCan « arrête toujours le chronomètre » lorsqu'une estimation des droits exigibles est envoyée à un demandeur. Comme le prévoient les dispositions concernant les droits exigibles du *Règlement sur l'accès à l'information*, le délai de traitement des demandes ne comprend pas le nombre de jours qu'il faut au demandeur pour répondre à une demande de dépôt ou de droits exigibles.

Amélioration continuelle

Il est toujours possible d'améliorer le processus d'accès. Par exemple, auparavant, une personne-ressource du BPR remplissait un rapport sur la recherche de dossiers, même si ces derniers n'existaient pas. Le directeur général du secteur signait le rapport. Grâce à une rationalisation, ce rapport a été éliminé, et la personne-ressource du BPR envoie directement à la Division de l'AIPRP un courriel concernant le résultat de la recherche des dossiers.

Personne-ressource du mois

En vue de reconnaître l'excellence des employés, la Division de l'AIPRP a créé un prix qui est remis à la personne-ressource d'un BPR chaque mois.

Engagement de la haute direction

Le directeur de l'AIPRP fournit au cabinet du sous-ministre un rapport hebdomadaire sur les demandes d'accès qui font l'objet d'un retard et les raisons de ces retards.

La recommandation suivante vise à soutenir les efforts continuels que déploie SCan pour traiter les demandes d'accès dans les délais réglementaires prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*.

2.1 Maintenir le rendement

Le maintien d'une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* exige qu'on porte une attention constante au processus d'accès. On encourage SCan à améliorer continuellement les activités associées au processus d'accès, à tirer profit de ses réalisations et à consacrer les ressources nécessaires au maintien de la conformité idéale avec la *Loi sur l'accès à l'information*.

Recommandation No 1

On encourage SCan à maintenir une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*.

3. QUESTIONNAIRE ET RAPPORT STATISTIQUE

Questionnaire aux fins d'analyses statistiques à propos des demandes officielles effectuées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*			
Partie A : Demandes reportées de l'exercice précédent		**1 avr. 2001-31 mars 2002**	**1 avr. 2002-30 nov. 2002**
1.	Nombre de demandes reportées	212	149
2.	Demandes reportées à partir du dernier exercice – en présomption de refus le premier jour du nouvel exercice	13	15
Partie B : Nouvelles demandes – à l'exclusion des demandes incluses dans la partie A		**1 avr. 2001-31 mars 2002**	**1 avr. 2002-30 nov. 2002**
3.	Nombre de demandes reçues pendant l'exercice	1474	960
4.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai de 30 jours prévu par la Loi?	969	599
4.B	Combien de demandes ont été traitées au-delà du délai de 30 jours prévu par la Loi *sans qu'une prorogation de délai ne soit demandée?*	18	19
4.C	Combien de jours après le délai prévu par la Loi a-t-il fallu pour répondre à la demande sans *qu'une prorogation de délai ne soit demandée?*		
	De 1 à 30 jours	14	15
	De 31 à 60 jours	3	3
	De 61 à 90 jours	1	1
	Plus de 91 jours	0	0
5.	Combien de délais ont été prorogés en vertu de l'article 9?	432	226
6.A	Combien de demandes ont été traitées *dans* le nouveau délai?	316	146
6.B	Pour combien de demandes le nouveau délai a-t-il été dépassé?	34	22
6.C	Combien de jours a-t-il fallu après l'expiration du nouveau délai pour traiter la demande?		
	De 1 à 30 jours	18	14
	De 31 à 60 jours	11	6
	De 61 à 90 jours	4	2
	Plus de 91 jours	1	0
7.	Au 30 novembre 2002, combien de demandes étaient en situation de présomption de refus?		4

EXTRAIT DE LA RÉPONSE DU SOUS-MINISTRE AU RAPPORT D'ÉTAPE

"Santé Canada tire une grande fierté du fait que nous avons pu garder la note « A » pour un respect idéal des délais de traitement cette année encore et que nous sommes le seul ministère à avoir maintenu un tel niveau de rendement depuis la diffusion des premières fiches de rendement, en 1999. Comme vous l'indiquiez dans votre lettre, tout l'honneur revient à la haute direction du Ministère, au personnel de la Division de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels ainsi qu'à tous nos employés qui traitent les demandes de communication dans tous les secteurs de l'organisation.

Je puis vous assurer que les personnes compétentes mettront tout en œuvre pour appliquer votre recommandation quant au maintien de ce respect idéal des dispositions de la Loi."

Développement des ressources humaines Canada

Rapport sur l'état de l'application des recommandations de la fiche de rendement

1. CONTEXTE

Développement des ressources humaines Canada (DRHC) a été le premier ministère à obtenir la note A dans sa première fiche de rendement. En janvier 2000, DRHC signalait que toutes les demandes d'accès reçues entre le 1er avril et le 1er novembre 1999 avaient été traitées dans les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. À l'époque, le Ministère avait adopté ce qu'il appelait une « politique de tolérance zéro » en ce qui concerne les demandes d'accès en situation de présomption de refus.

Durant l'exercice 2000-2001, deux événements ont entraîné un volume extraordinaire de demandes d'accès et de protection de renseignements personnels. Un rapport de vérification des subventions et des contributions a généré un grand volume de demandes d'accès. Le Ministère a reçu environ 1 300 demandes d'accès de plus que les 450 demandes habituelles. En outre, des événements relatifs aux fichiers longitudinaux ont généré quelque 70 000 demandes de protection de renseignements personnels. Le volume de demandes a engorgé le processus d'accès du Ministère et submergé la Direction de l'accès à l'information. À un moment donné, 150 employés supplémentaires travaillaient durant deux quarts pour traiter les demandes.

Durant l'exercice 2000-2001, le rapport entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus s'élevait à 53,4%. En 2001-2002, ce rapport se chiffrait à 39,5%. Durant chacun de ces exercices, le rapport correspondait à une note F.

En réaction au volume élevé de demandes et aux contraintes de temps liées au traitement, on a créé un comité d'examen chargé de s'assurer que l'information qui sera diffusée à la suite d'une demande d'accès sera conforme aux renseignements demandés. On a examiné chaque demande dans le cadre du processus d'accès mais indépendamment de la Direction de l'AIPRP; finalement, ce processus s'est révélé un examen des communications. En raison de cet examen supplémentaire, le processus d'accès a fait l'objet d'un retard, et des demandes d'accès se sont retrouvés en situation de présomption de refus. Récemment, le groupe d'examen--l'unité de l'analyse-- a été intégré à la Direction de l'AIPRP.

Cette année, pour la période du 1er avril au 30 novembre 2002, DRHC a obtenu la note D en raison d'un rapport de 19,7% entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus. Il s'agit d'une amélioration par rapport à la note F obtenue durant les deux exercices précédents.

Le présent rapport examine les progrès réalisés par le Ministère vers le retour à une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*.

2. SITUATION ACTUELLE ET AUTRES RECOMMANDATIONS

On a modifié le processus d'accès du Ministère en réaction à une situation de crise. Malheureusement, une fois la crise terminée et le nombre de demandes d'accès revenu à la normale, le processus d'accès a continué de se dérouler comme durant la crise. Parmi les mesures qui avaient été prises, on

avait intégré un examen des communications au processus d'accès en tant que partie intégrante du processus de prise de décisions. La politique de tolérance zéro concernant les demandes d'accès en situation de présomption de refus a été abandonnée lorsque le Ministère a été submergé par le nombre de demandes. Même si le nombre de demandes d'accès est revenu à la normale, la politique de tolérance zéro n'a pas été remise sur pied.

Le directeur de la Direction de l'AIPRP a généré un plan d'amélioration de l'AIPRP afin de mettre en place les mesures correctives visant à améliorer l'état des présomptions de refus. Au moment de l'entrevue pour ce rapport, la haute direction de DRHC n'avait pas encore examiné ni approuvé ce plan, dont les éléments clés sont les suivants :

- Rôles et responsabilités : fournir une liste cohérente des rôles et responsabilités assumés par les agents de liaison des Bureaux de première responsabilité (BPR) responsables de l'AIPRP;
- Lignes directrices : fournir des lignes directrices uniformes aux BPR afin qu'ils puissent établir la portée des demandes;
- Infocapsules : plutôt que d'élaborer des infocapsules pour toutes les demandes d'AAI, mettre en place un processus qui permet de mettre l'accent sur des demandes spécifiques;
- Formation : continuer de dispenser une formation sur l'AAI;
- Rapports : établir à l'intention des participants au processus d'accès des rapports sur les délais réels par rapport aux délais prévus relatifs aux étapes du processus d'accès;
- Reddition de comptes : préciser, dans les contrats de rendement, les délais auxquels sont soumis les cadres supérieurs;
- Traitement accéléré : mettre sur pied un processus de traitement accéléré de certaines demandes d'accès.

Les recommandations suivantes visent à soutenir les efforts déployés par DRHC pour traiter les demandes d'accès dans les délais réglementaires visés par la *Loi sur l'accès à l'information*.

2.1 Leadership

Parmi les ministères qui ont reçu une fiche de rendement, DRHC est le seul qui a élaboré une politique de tolérance zéro en ce qui concerne les demandes d'accès en présomption de refus. Pour que le Ministère parvienne de nouveau à une conformité idéale, le directeur de l'AIPRP devra faire preuve de leadership et obtenir un soutien solide de la haute direction. La première recommandation de la fiche de rendement de 2000 demeure pertinente.

Recommandation No 1

Le directeur de l'AIPRP est directement responsable d'assurer la conformité avec la *Loi sur l'accès à l'information* et devrait continuer de jouer un rôle de chef de file en établissant une culture axée sur la conformité dans l'ensemble du Ministère. Un tel rôle exige le soutien inconditionnel et l'approbation du Ministre et du Sous-ministre. DRHC devrait rétablir sa politique exemplaire de « tolérance zéro » en ce qui concerne les présomptions de refus.

2.2 Plan d'amélioration de l'AAI

Des efforts non coordonnés visant à réduire le nombre de demandes qui font l'objet d'une présomption de refus ne sont vraisemblablement pas aussi efficaces qu'un groupe de mesures intégrées établies à la suite d'une analyse de la situation. Le directeur de la Direction de l'AIPRP a élaboré un plan visant à réduire le nombre de demandes d'accès en présomption de refus. Même si ce plan présente une

série de mesures qui se révéleront utiles, un plan d'amélioration de l'AAI devrait comprendre l'élément qui décrit les raisons justifiant les présomptions de refus et qui établit un lien entre les mesures correctives et les raisons des retards. Le plan devrait aussi comprendre les objectifs, les tâches, les produits livrables, les étapes clés et les responsabilités qui permettront une conformité idéale.

Recommandation No 2

Le directeur de l'AIPRP devrait soumettre à l'approbation de la haute direction un plan d'amélioration de l'AAI visant à parvenir de nouveau à une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* en 2003-2004.

2.3 Approbations multiples

Un processus d'accès qui comprend de multiples approbations après le traitement des demandes d'accès par la Direction de l'AIPRP retarde habituellement le traitement des demandes, qui se retrouvent alors en situation de présomption de refus. L'existence de multiples étapes de vérification précédant la publication des dossiers crée une culture axée sur la prudence.

La fiche de rendement de 2000 recommandait que l'ordonnance de délégation soit modifiée afin qu'elle précise clairement (comme l'a indiqué le Ministère) que le directeur de l'AIPRP et les agents ont le pouvoir d'approuver les décisions prises en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* sans devoir consulter d'autres fonctionnaires ministériels. L'ordonnance de délégation n'a pas été modifiée.

Recommandation No 3

DRHC devrait mettre sur pied un processus d'accès qui ne comprend pas des approbations multiples et modifier l'ordonnance de délégation afin qu'elle précise clairement que le directeur de l'AIPRP et les agents ont le pouvoir de prendre des décisions en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* sans devoir consulter d'autres fonctionnaires ministériels.

2.4 Unité de l'analyse

L'unité de l'analyse fait maintenant partie de la Direction de l'AIPRP. Son objectif apparent consiste à assumer une fonction de communications en fournissant des infocapsules pour chaque demande d'accès. Dans un projet de document fourni pour le présent rapport, on précise que les fonctions de l'unité sont les suivantes :

- Examiner la soumission du BPR et assurer la pertinence des documents;
- Assurer la cohérence des exceptions;
- Évaluer l'impact de la diffusion des informations sur le programme et les orientations stratégiques du Ministère, ainsi que l'impact médiatique;
- Veiller à la préparation des infocapsules et réagir au contenu des informations diffusées;
- Donner des séances d'information à la haute direction;
- Assumer des tâches d'analyse et d'approbation.

Les tâches mentionnées ci-dessus révèlent une culture axée sur la prudence par la duplication et la vérification du travail du personnel de l'AIPRP dans la section des Opérations.

Le graphique 1 illustre le nombre de jours qu'il faut pour traiter les demandes d'accès à la Direction de l'AIPRP. Les renseignements contenus dans le graphique concernent les demandes d'accès qui ont été traitées.

GRAPHIQUE 1 : Traitement des demandes d'AAI – Direction de l'AIPRP

Nombre de jours ouvrables requis par la Direction de l'AIPRP pour examiner et analyser les documents susceptibles d'être diffusés.

	T3	À ce jour
Section des Opérations[1]		
Délai réel	17,1	11,7
Objectif	17,6	14,9
Section de l'analyse		
Délai réel	6,0	5,9
Objectif	4	4

Le traitement par l'unité de l'analyse s'effectue parallèlement au processus d'approbation (voir le graphique 2) et pourrait chevaucher les tâches exécutées par la section des Opérations. L'unité de l'analyse dispose de quatre jours pour assumer ses fonctions.

La section des Opérations examine les dossiers et applique les dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le délai en jours ouvrables mentionné ci-dessous comprend ceux du délai prorogé demandé en vertu de l'article 9 de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Recommandation No 4a

DRHC devrait examiner les tâches affectées à l'unité de l'analyse afin d'éliminer le chevauchement des tâches au sein de la Direction de l'AIPRP.

Recommandation No 4b

DRHC devrait prendre des mesures pour réduire le délai réel requis pour exercer les activités de communications, afin qu'il soit conforme au délai prévu.

2.5 Accès officieux

Une partie du plan qui est en train d'être élaboré par le directeur de l'AIPRP devrait comprendre un examen permettant de déterminer les possibilités d'augmenter l'accès officieux à l'information de DRHC. Le public tire profit de l'élaboration d'approches à l'égard de la diffusion d'informations qui ne fait pas suite à une demande d'accès soumise en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le public aurait toujours la possibilité de présenter une demande en vertu de la Loi s'il n'est pas satisfait du processus d'accès officieux.

Pour prendre des décisions concernant l'accès officieux, on doit entre autres déterminer les informations qui sont régulièrement diffusées à la suite d'une demande d'accès. On peut aussi effectuer une analyse des besoins en information des clients de DRHC. L'Agence des douanes et du revenu du Canada et Citoyenneté et Immigration Canada enquête activement sur des moyens d'accéder de façon officieuse à l'information ministérielle.

Recommandation No 5

DRHC devrait inclure dans un plan d'amélioration de l'AAI une enquête sur les moyens de fournir au public un accès officieux à l'information et fournir un exemplaire du rapport d'enquête au Commissariat à l'information du Canada.

2.6 Extraction des dossiers par les BPR

ATIPflow fournit des informations sur les délais prévus et réels requis par les BPR pour extraire des dossiers à la suite

[1] Y compris les prorogations de délai

d'une demande d'accès. Le graphique 2 fournit des renseignements sur l'extraction et l'approbation des dossiers par les BPR. Ces informations concernent les demandes d'accès qui ont été traitées. En vertu du modèle de traitement des demandes d'accès actuelles de DRHC, les BPR disposent de huit jours ouvrables pour extraire les dossiers et de quatre jours ouvrables pour les approuver.

La direction de l'AIPRP de DRHC devrait effectuer une analyse à l'aide des indicateurs du graphique 2 afin de cerner les raisons pour lesquelles les participants au processus d'accès ne remplissent pas leurs obligations concernant les délais. Les mesures visant à améliorer le rendement pourraient ensuite être incluses dans le plan d'amélioration de l'AAI.

Recommandation No 6

DRHC devrait inclure dans un plan d'amélioration de l'AAI des mesures visant à améliorer le rendement des participants au processus d'accès qui n'assument pas leur obligation de respecter les délais prévus par DRHC pour traiter les demandes d'accès.

3. ÉTAT DE L'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS DE 2000

En janvier 2000, des recommandations ont été soumises à DRHC dans le cadre de la fiche de rendement. Un rapport de suivi n'a pas été publié, puisque DRHC a obtenu la note A. Dans le cadre du présent rapport, on a examiné les recommandations de la fiche de rendement afin de déterminer l'état de leur application. La mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente suit le texte de la recommandation.

Recommandation précédente No 1

Le coordonnateur est directement responsable d'assurer la conformité avec la *Loi sur l'accès à l'information* et devrait continuer de jouer un rôle de chef de file en établissant une culture axée sur la conformité dans l'ensemble du Ministère. Un tel rôle exige le soutien inconditionnel et l'approbation du Ministre et du Sous-ministre. DRHC devrait poursuivre sa politique exemplaire de « tolérance zéro » en ce qui concerne la présomption de refus.

Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 1: Même si le Ministère a dû affronter des crises causées par le nombre extraordinaire de demandes reçues en 2000-2001, la politique de tolérance zéro n'a pas été réétablie lorsque le volume des demandes est revenu à la normale.

Recommandation précédente No 2

L'ordonnance de délégation devrait être modifiée afin de préciser (comme l'a mentionné le Ministère) que le coordonnateur de l'AAI et les agents ont le pouvoir délégué d'approuver les décisions prises en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* sans devoir consulter d'autres fonctionnaires ministériels.

Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 2 : L'ordonnance de délégation est demeurée inchangée.

Recommandation précédente No 3

Le coordonnateur de l'AAI devrait continuer de surveiller étroitement le processus de demande d'accès afin de s'assurer que le fait de fournir une trousse de diffusion aux fins de l'information ne constitue pas une étape d'« approbation » automatique du processus.

Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 3 : Au moment de la rédaction du présent rapport, il semblait y avoir de multiples étapes d'approbation.

GRAPHIQUE 2 : Délais réels par rapport aux délais prévus						
Direction générale / Région	**Délais prévus concernant une demande d'accès à l'information**		**Moyenne de jours ouvrables requis pour fournir les documents à la Direction de l'AIPRP**		**Moyenne de jours ouvrables requis pour approuver les documents à diffuser**	
	T3	**À ce jour**	**T3**	**À ce jour**	**T3**	**À ce jour**
Communications	4	12	8,0	8,7	3,0	2,1
Direction des affaires ministérielles et planification	9	19	13,2	10,0	2,5	6,5
Programmes d'emploi	29	95	6,2	6,7	3,4	6,1
Services financiers administratifs	24	85	9,4	8,3	5,3	6,3
Modernisation du service pour les Canadiens	2	2	-	-	3.5	3.0
Sans-abri	1	7	3,0	6,7	4,0	3,0
Programmes d'investissement dans la personne	5	22	16,8	6,7	5,1	4,4
Ressources humaines	13	31	8,4	7,7	2,7	3,5
Programmes de la sécurité du revenu	23	56	20,4	11,9	4,5	3,5
Assurance	8	38	3,9	7,6	4,5	3,5
Travail	3	11	5,5	4,9	1,0	3,0
Prestation de services	0	0	-	-	-	0,5
Politique stratégique	12	67	13,3	7,1	4,0	1,4
Systèmes	9	31	8,7	7,6	5,0	3,4
Colombie-Britannique / Yukon	19	34	8,5	8,6	0	0
Alberta / T.N-O. / Nunavut	1	9	15,0	10,3	5,5	3,8
Saskatchewan	0	8	-	8,5	6,0	3,3
Manitoba	1	5	-	3,8	5,0	2,6
Ontario	22	62	9,3	8,3	4,3	3,8
Québec	4	24	7,0	6,2	3,5	3,2
Nouveau-Brunswick	3	17	8,3	6,1	3,4	3,1
Nouvelle-Écosse	1	9	12,0	7,1	2,0	6,1
Île-du-Prince-Édouard	1	6	12,0	7,2	3,7	3,2
Terre-Neuve	6	12	7,9	6,8	3,4	2,9
Moyenne DRHC	**8,3**	**27,6**	**9,8**	**7,6**	**3,7**	**3,4**
Objectif DRHC			**8**	**8**	**4**	**4**

Recommandation précédente No 4

Le coordonnateur de l'AAI devrait continuer de surveiller les normes concernant les délais prévus et réels requis par le Ministère pour répondre aux demandes d'accès, afin de maintenir les résultats exemplaires de l'exercice 1999-2000.

Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 4 : La conformité idéale avec la *Loi sur l'accès à l'information* n'a pas été maintenue en raison du nombre extraordinaire de demandes. Une fois que le volume est revenu à la normale, les normes relatives aux délais réels par rapport aux délais prévus sont surveillées et signalées régulièrement aux BPR.

Recommandation précédente No 5

Les évaluations des gestionnaires opérationnels devraient mettre l'accent sur un bon rendement au chapitre du traitement des demandes d'accès.

Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 5 : Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation précédente No 6

La formation sur l'AAI devrait obligatoirement faire partie de l'orientation de tous les nouveaux gestionnaires et être dispensée en tant que cours de recyclage à tous les gestionnaires.

Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 6 : On a augmenté la formation, mais cette dernière ne s'adresse pas spécifiquement aux nouveaux gestionnaires. Lorsqu'un nouvel agent de liaison est nommé dans un BPR, il assiste à une séance qui porte sur le processus d'accès ainsi que sur son rôle et ses responsabilités. Chaque année, une « convocation à une formation » est envoyée aux Programmes. Chaque nouvel employé de DRHC participe à un programme d'orientation qui comprend une section sur la *Loi sur l'accès à l'information.*

4. QUESTIONNAIRE ET RAPPORT STATISTIQUE

Questionnaire aux fins d'analyses statistiques à propos des demandes officielles effectuées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*			
Partie A : Demandes reportées de l'exercice précédent		**1 avr. 2001 31 mars 2002**	**1 avr. 2002-30 nov. 2002**
1.	Nombre de demandes reportées	100	65
2.	Demandes reportées à partir du dernier exercice – en présomption de refus le premier jour du nouvel exercice	22	14
Partie B : Nouvelles demandes – à l'exclusion des demandes incluses dans la partie A		**1 avr. 2001 31 mars 2002**	**1 avr. 2002-30 nov. 20023.**
3.	Nombre de demandes reçues pendant l'exercice	448	345
4.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai de 30 jours prévu par la Loi?	189	187
4.B	Combien de demandes ont été traitées au-delà du délai de 30 jours prévu par la Loi *sans qu'une prorogation de délai ne soit demandée?*	132	46
4.C	Combien de jours après le délai prévu par la Loi a-t-il fallu pour répondre à la demande sans *qu'une prorogation de délai ne soit demandée?*		
	De 1 à 30 jours	104	44
	De 31 à 60 jours	24	2
	De 61 à 90 jours	3	0
	Plus de 91 jours	1	0
5.	Combien de délais ont été prorogés en vertu de l'article 9?	86	61
6.A	Combien de demandes ont été traitées *dans* le nouveau délai?	31	15
6.B	Pour combien de demandes le nouveau délai a-t-il été dépassé?	31	9
6.C	Combien de jours a-t-il fallu après l'expiration du nouveau délai pour traiter la demande?		
	De 1 à 30 jours	26	7
	De 31 à 60 jours	3	2
	De 61 à 90 jours	1	0
	Plus de 91 jours	1	0
7.	Au 30 novembre 2002, combien de demandes étaient en situation de présomption de refus?		13

EXTRAIT DE LA RÉPONSE DU SOUS-MINISTRE AU RAPPORT D'ÉTAPE

"Je vous sais gré d'avoir tenu compte du nombre sans précédent de demandes de communication que les responsables de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels de DRHC ont dû traiter au cours des dernières années. Votre compréhension et votre appui à cet égard sont des plus appréciés.

Le Ministère améliore constamment son rendement en matière d'accès à l'information. Comme il est indiqué dans la fiche de rendement, nous sommes passés à un peu moins de 20% des demandes de communication traitées hors délais dans la période visée par le rapport, comparativement à plus de 50% en 2000-2001 et environ 40% en 2001-2002.

Nous croyons que vos recommandations, avec notre plan d'amélioration figurant dans la fiche de rendement, auront un effet positif sur le respect par DRHC des délais de traitement prévus par la Loi.

En terminant, je vous prie de croire que les responsables de DRHC ont déjà mis en œuvre un bon nombre de vos recommandations avant le début du présent exercice."

Ministère de la Défense nationale
Rapport d'étape sur les demandes d'accès en présomption de refus

1. CONTEXTE

Le ministère de la Défense nationale (DN) a obtenu la note B pour la période du 1er avril au 30 novembre 2002. Cette note correspond à une bonne conformité avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Le Ministère a réalisé d'importants progrès au chapitre de son processus d'accès au cours des dernières années. Les mesures qu'il a prises ont entraîné une réduction notable du volume de présomptions de refus.

Au début de 1999, le Commissariat à l'information du Canada a publié une fiche de rendement concernant la conformité du Ministère avec les délais réglementaires fixés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Cette fiche de rendement contenait un certain nombre de recommandations à propos des mesures qui devraient être prises pour réduire le nombre de demandes qui font l'objet d'une présomption de refus. La fiche de rendement de 1999 avait attribué à DN une note F (signal rouge) en raison d'un rapport de 69,6% entre les présomptions de refus et les demandes d'accès reçues du 1er avril au 30 novembre 1998.

En décembre 1999, le Commissariat à l'information du Canada a examiné l'état des recommandations formulées dans la fiche de rendement et recommandé d'autres mesures visant à réduire le nombre de demandes qui font l'objet d'une présomption de refus. À l'époque, les statistiques révélaient que, du 1er avril au 30 novembre 1999, le rapport entre les présomptions de refus et les demandes d'accès s'était amélioré, passant à 38,9%, ce qui correspondait toutefois toujours à une note F.

En janvier 2001, le Commissariat à l'information du Canada a présenté un autre rapport d'étape à DN. Pour la période du 1er avril au 30 novembre 2000, le Ministère a obtenu la note D à compter d'un rapport de 17% entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus. Le rapport de janvier 2001 mentionnait que la tendance était à la réduction du nombre de demandes d'accès qui font l'objet d'une présomption de refus.

DN a continué d'améliorer son rendement sur le plan des délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Il a obtenu la note C grâce à un rapport de 11,8% entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus pour la période du 1er avril au 30 novembre 2001. Cette amélioration n'a pas été maintenue durant l'exercice. La note a chuté pour passer à C durant l'exercice 2001-2002 en raison d'un rapport de 12,7%. On nous informe que ceci est le résultat d'importantes consultations auprès du Bureau du Conseil Privé au sujet de renseignements confidentiels du Cabinet et de questions reliées à la sécurité et aux renseignements secrets.

Le présent rapport examine les progrès qu'a réalisés DN en vue d'améliorer le volume de présomptions de refus depuis le rapport d'étape de janvier 2001, ainsi que l'état de l'application des recommandations formulées dans ce rapport.

2. SITUATION ACTUELLE ET AUTRES RECOMMANDATIONS

DN continue de solidifier les fondements de son processus d'accès et de réaliser des progrès notables en vue de réduire le nombre de demandes

d'accès qui font l'objet d'une présomption de refus. Pour la période du 1er avril au 30 novembre 2002, le rapport entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus s'élevait à 9,1%, ce qui correspond à une bonne conformité (note B) avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*.

DN a affecté des ressources à l'AAI, et la direction a fourni un solide soutien pour réduire ce qui constituait un nombre accablant de demandes d'accès en présomption de refus. Le Commissariat encourage DN à poursuivre ses progrès afin de parvenir à une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* en 2003-2004.

Les prorogations de délai demandées en vertu du paragraphe 9b) de la *Loi sur l'accès à l'information* pour tenir des consultations continuent parfois d'être un obstacle à la réduction du nombre de demandes d'accès et font l'objet d'une présomption de refus. En raison d'un manque de communication entre les ministères, la durée de la prorogation est déterminée sans la collaboration du Ministère qui devra examiner les dossiers. En outre, les ministères peuvent faire parvenir en même temps plus d'une demande d'accès à un autre ministère aux fins de consultation sans avoir d'abord communiqué avec ce dernier. Le Ministère qui envoie les dossiers déterminera la durée de la prorogation nécessaire à l'examen des dossiers sans consulter le Ministère qui procédera à l'examen.

Les recommandations suivantes visent à soutenir les efforts continuels que déploie DN pour traiter les demandes d'accès dans les délais réglementaires visés par la *Loi sur l'accès à l'information*.

2.1 Objectif pour 2003-2004

Il est maintenant temps pour le Ministère de faire l'effort final qui lui permettra de parvenir à une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* grâce à un rapport de 5% ou moins entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus. Le directeur de l'AIPRP se concentre sur l'élaboration d'un processus d'accès qui permettra au Ministère de réduire considérablement le nombre de présomptions de refus.

DN a tout ce qu'il faut pour continuer de s'améliorer. Parmi les initiatives récentes du Ministère, mentionnons l'établissement d'un comité consultatif de l'AIPRP, qui conseille la Division de l'AIPRP à propos des politiques, de la formation et des questions relatives à l'AIPRP et à propos d'Info Source. Le directeur de l'AIPRP a établi un rapport hebdomadaire qui assure le suivi du rapport entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus (voir la section 5 du présent rapport). Le directeur met aussi l'accent sur la gestion des relations au sein du Ministère.

Recommandation No 1

DN devrait viser un rapport de 5% ou moins entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus pour 2003-2004.

2.2 Gestion des prorogations de délai

Le temps requis pour répondre aux demandes qui font l'objet d'une présomption de refus après le délai de 30 jours ou le délai prorogé est illustré dans les tableaux 1 et 2, à la section 3 du présent rapport. Le Ministère a encore des progrès à réaliser pour réduire le nombre de demandes qui font l'objet d'une présomption de refus. Le plus grand nombre de demandes qui ont fait l'objet d'une présomption de refus était celles auxquelles on avait répondu dans les 30 jours, suivant le délai statutaire.

DN devrait examiner les circonstances qui ont causé les retards et qui ont entraîné les présomptions de refus du 1er avril au 30 novembre 2002. Cette analyse devrait engendrer un plan et une liste de priorités qui permettront de réduire davantage le nombre de demandes qui font l'objet d'une présomption de refus.

Recommandation No 2

DN devrait déterminer les raisons pour lesquelles il n'a pas répondu à temps aux demandes d'accès qui font l'objet d'une présomption de refus du 1er avril au 30 novembre 2002, afin de cerner les améliorations qui peuvent être apportées au processus d'accès et qui peuvent contribuer à réduire les délais futurs.

3. ÉTAT DE L'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS DE 2002

En janvier 2002, des recommandations ont été soumises à DN à propos des mesures visant à réduire le nombre de demandes d'accès qui font l'objet d'une présomption de refus. La mesure prise pour donner suite à chaque recommandation est décrite ci-dessous après le texte de la recommandation.

Recommandation précédente No 1

DN devrait viser un rapport de 10% ou moins entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus pour 2002-2003.

Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 1 : Même si aucun objectif n'a été fixé, DN a obtenu la note B pour la période du 1er avril au 30 novembre 2002. Le rapport entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus s'élevait à 9,1%. La Division de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (AIPRP) a collaboré étroitement avec le personnel du Bureau de première responsabilité (BPR). Ces deux organismes avaient pour objectif de se rencontrer peu après la réception d'une demande d'accès afin de discuter de sa complexité et des consultations possibles. Parmi les autres facteurs qui ont permis à DN d'obtenir la note B, mentionnons :

- Une utilisation proactive d'ATIPflow. Chaque vendredi, on prépare une liste de toutes les demandes d'accès auxquelles on doit répondre la semaine suivante afin d'assurer un suivi;
- La mise en œuvre d'ATIPimage, qui contribue à la préparation des dossiers qui seront diffusés;
- Une formation annuelle après l'affectation, à l'automne, des membres des forces afin de permettre aux responsables de l'AIPRP sur le terrain d'être au courant de leurs responsabilités dès que possible à leur arrivée.

Recommandation précédente No 2

DN devrait déterminer les raisons pour lesquelles il n'a pas répondu à temps aux demandes d'accès qui font l'objet d'une présomption de refus du 1er avril au 30 novembre 2001 et, en se fondant sur cette analyse, élaborer un plan contenant des priorités qui permettront de réduire davantage les délais requis pour répondre aux demandes.

Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 2 : Les deux tableaux suivants révèlent une amélioration en ce qui concerne le temps requis pour répondre aux demandes qui font l'objet d'une présomption de refus après le délai de 30 jours ou le délai prorogé.

Les problèmes continuels qu'éprouve DN à respecter le délai prorogé pourraient être attribuables à un manque de communication entre les ministères ou à l'absence de priorités lorsqu'un gouvernement à l'extérieur du Canada examine les dossiers.

Tableau 1 : Temps de traitement des demandes en présomption de refus qui n'ont pas fait l'objet d'une prorogation de délai

Nombre de jours qu'il a fallu pour traiter des demandes qui n'ont pas fait l'objet d'une prorogation de délai après l'expiration du délai prescrit	avr. 1999-nov. 1999	avr. 2000-nov. 2000	avr. 2001-nov. 2001	avr. 2002-nov. 2002
De 1 à 30 jours	126	39	25	13
De 31 à 60 jours	36	1	10	2
De 61 à 90 jours	12	0	2	0
Plus de 91 jours	5	1	1	0

Tableau 2 : Temps de traitement des demandes en présomption de refus qui ont fait l'objet d'une prorogation de délai

Nombre de jours qu'il a fallu pour traiter des demandes qui ont fait l'objet d'une prorogation de délai après l'expiration du délai prescrit	avr. 1999-nov. 1999	avr. 2000-nov. 2000	avr. 2001-nov. 2001	avr. 2002-nov. 2002
De 1 à 30 jours	30	36	31	27
De 31 à 60 jours	7	12	5	7
De 61 à 90 jours	2	4	3	2
Plus de 91 jours	2	0	5	1

4. QUESTIONNAIRE ET RAPPORT STATISTIQUE

Questionnaire aux fins d'analyses statistiques à propos des demandes officielles effectuées en vertu de la Loi sur l'accès à l'information			
Partie A : Demandes reportées de l'exercice précédent		**1 avr. 2001-31 mars 2002**	**1 avr. 2002-30 nov. 2002**
1.	Nombre de demandes reportées	182	222
2.	Demandes reportées à partir du dernier exercice – en présomption de refus le premier jour du nouvel exercice	42	33
Partie B : Nouvelles demandes – à l'exclusion des demandes incluses dans la partie A		**1 avr. 2001-31 mars 2002**	**1 avr. 2002-30 nov. 2002**
3.	Nombre de demandes reçues pendant l'exercice	1358	791
4.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai de 30 jours prévu par la Loi?	611	327
4.B	Combien de demandes ont été traitées au-delà du délai de 30 jours prévu par la *Loi sans qu'une prorogation de délai ne soit demandée?*	59	15
4.C	Combien de jours après le délai prévu par la Loi a-t-il fallu pour répondre à la demande sans *qu'une prorogation de délai ne soit demandée?*		
	De 1 à 30 jours	42	13
	De 31 à 60 jours	11	2
	De 61 à 90 jours	3	0
	Plus de 91 jours	3	0
5.	Combien de délais ont été prorogés en vertu de l'article 9?	632	370
6.A	Combien de demandes ont été traitées dans le nouveau délai?	389	163
6.B	Pour combien de demandes le nouveau délai a-t-il été dépassé?	81	37
6.C	Combien de jours a-t-il fallu après l'expiration du nouveau délai pour traiter la demande?		
	De 1 à 30 jours	50	27
	De 31 à 60 jours	7	7
	De 61 à 90 jours	6	2
	Plus de 91 jours	18	1
7.	Au 30 novembre 2002, combien de demandes étaient en situation de présomption de refus?		20

5. RAPPORT HEBDOMADAIRE

Le graphique suivant est extrait du formulaire utilisé par DN pour assurer le suivi hebdomadaire du rapport entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus.

Date	31 août 2002	6-sep-02 2002	13-sep-02 2002	20-sep-02 2002	27-sep-02 2002	4-oct-02 2002
Question #	**Valeur**	**Valeur**	**Valeur**	**Valeur**	**Valeur**	**Valeur**
3	436	454	466	487	510	538
4(b)	6	6	6	6	7	7
6(b)	22	23	27	28	31	31
8(a)	7	10	10	11	9	9
Rapport	**8,03 %**	**8,59 %**	**9,23 %**	**9,24 %**	**9,22 %**	**8,74 %**
Note	**B**	**B**	**B**	**B**	**B**	**B**

Normes de notation

% de présomption de refus	Commentaires	Notes
0-5%	Conformité idéale	A
5-10%	Bonne conformité	B
10-15%	À la limite	C
15-20%	Inférieur à la norme	D
plus de 20%	Signal rouge	F

EXTRAIT DE LA RÉPONSE DU SOUS-MINISTRE AU RAPPORT D'ÉTAPE

"Je me réjouis que nous ayons reçu la note B, qui témoigne de l'amélioration continue de notre rendement au cours des dernières années.

Ainsi que vous l'avez souligné, la Défense nationale prend très au sérieux ses responsabilités en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et s'est engagée à constamment examiner ses procédures de manière à garantir à ses demandeurs les temps de traitement les plus efficaces et efficients. À cette fin, la Direction de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels mènera un examen des statistiques et des dossiers afin de déterminer les causes des retards dans le traitement des demandes de communication au cours du dernier exercice. De plus, le processus de consultation a été modifié ne manière que les communications au sujet des délais se tiennent entre la Direction et l'institution consultée avant l'envoi des documents."

Bureau du Conseil privé
Rapport sur l'état de l'application des recommandations de la fiche de rendement

1. CONTEXTE

Le Bureau du Conseil privé (BCP) est l'un des premiers ministères à avoir obtenu la note A pour les efforts qu'il a déployés pour respecter les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Le présent rapport de suivi a pour objectif de déterminer si le BCP a réussi à maintenir cette note.

La fiche de rendement de 1999 a accordé au BCP une note F (signal rouge) en raison d'un rapport de 38,9% entre les présomptions de refus et les nouvelles demandes reçues du 1er avril au 30 novembre 1998. Pour la durée totale de l'exercice 1998-1999, ce rapport était de 47,1%. En ce qui concerne les demandes reçues du 1er avril au 30 novembre 1999, le rapport s'est amélioré de façon remarquable, chutant à 3,6%, ce qui a valu au Ministère une note A.

Ce rendement n'a pas été maintenu durant la période du présent rapport d'étape. Au cours de l'exercice 2001-2002, le rapport entre les présomptions de refus et les nouvelles demandes a augmenté pour passer à 28,4% (note F). Pour la période du 1er avril au 30 novembre 2002, ce rapport a diminué à 17,5% (note D), ce qui correspond à une conformité inférieure à la norme avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le présent rapport examine les progrès qu'a réalisés le BCP pour respecter les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* depuis avril 2001, et contient l'état de l'application des recommandations formulées dans le rapport d'étape publié en janvier 2000.

2. SITUATION ACTUELLE ET AUTRES RECOMMANDATIONS

Le BCP a reçu la note D pour son rapport entre les présomptions de refus et les nouvelles demandes reçues du 1er avril au 30 novembre 2002, ce qui constitue une conformité inférieure à la norme avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*.

Dans le rapport d'étape 2000, les commentaires suivants ont été formulés :

> " Les efforts fructueux déployés par le BCP pour réduire le nombre de demandes en présomption de refus semblent être attribuables à une volonté de respecter les délais visés par la Loi. Même si le processus d'approbation a été en partie modifié, le processus de délégation et d'approbation demeure essentiellement le même.
>
> La coordonnatrice de l'AAI n'a pas adopté une approche axée sur la gestion de projet à l'égard de la mise en œuvre des mesures visant à réduire le nombre de présomptions de refus. Elle a plutôt lancé un certain nombre d'initiatives indépendantes afin de respecter les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Ces mesures ont permis d'éliminer les retards. Il sera intéressant de vérifier si la situation peut être maintenue à long terme à l'aide du processus actuel de délégation et d'approbation. "

Dans le présent rapport, la coordonnatrice fait remarquer que l'ensemble de l'organisation est au courant des délais de traitement des

Tableau 1 : Délai du processus d'accès																				
Évaluation de l'AIPRP	Extraction par le BPR				Examen de l'AIPRP			Examen du BPR						Prép. – AIPRP		Approbation				Réponse au demandeur
																BPR		Assoc sec.		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21

Jours ouvrables

demandes d'accès du BCP. Le Bureau de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels a produit un guide de l'utilisateur complet intitulé *L'accès à l'information au Bureau du Conseil privé.*

Le processus d'accès illustré au tableau 1 comprend de multiples étapes et pourrait faire l'objet d'une rationalisation.

La coordonnatrice est d'avis que l'approbation par la haute direction des trousses de diffusion ne constitue pas un retard du processus. Elle estime que les BPR ne respectent pas le délai du processus d'accès qui lui a été accordé, et que c'est la principale raison pour laquelle les demandes d'accès sont en présomption de refus. En outre, des postes vacants et une augmentation des consultations contribuent à cette situation. On ne peut obtenir du tableau de cheminement de l'AIPRP (ATIPflow) des informations statistiques sur les délais réels par rapport aux délais prévus en ce qui concerne les divers éléments du processus d'accès.

Le tableau 1 illustre les étapes du processus d'accès du BCP et le nombre de jours ouvrables consacrés à chaque étape du processus.

Le présent rapport contient les recommandations suivantes, qui pourraient permettre au BCP de parvenir de nouveau à la conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information.*

2.1 Objectif relatif à la conformité

On encourage le BCP à jouer un rôle de chef de file auprès d'autres ministères, en parvenant à une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*, et à se fixer pour objectif un rapport de 5% ou moins entre les présomptions de refus et les nouvelles demandes pour 2003-2004.

Recommandation No 1

On encourage le BCP à se fixer pour objectif un rapport de 5% ou moins entre les présomptions de refus et les nouvelles demandes pour 2003-2004.

2.2 Plan d'amélioration de l'AAI

Un plan général d'amélioration de l'AAI est un élément essentiel d'une stratégie qui vise la conformité avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Ce plan devrait cerner les sources de retard spécifiques et comprendre des objectifs, des tâches, des produits livrables, des étapes clés et des responsabilités permettant une conformité idéale. Des efforts non coordonnés visant à réduire le nombre de demandes en présomption de refus ne sont vraisemblablement pas aussi efficaces qu'un groupe de mesures intégrées établies à la suite d'une analyse de la situation.

Recommandation No 2

Le BCP devrait élaborer un plan d'amélioration de l'AAI fondé sur une analyse des demandes d'accès en présomption de refus, afin que le Ministère parvienne à une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* d'ici le 1er avril 2004.

2.3 Le BPR et le processus d'accès

Comme l'illustre le tableau 1, le BCP dispose d'un processus d'accès qui comporte trois étapes de participation du BPR. La première étape est celle de l'extraction des dossiers par le BPR. Une fois que les dossiers ont été examinés par ce dernier et ensuite par le Bureau de l'AIPRP, ils sont retournés pour examen au BPR. Les dossiers examinés sont ensuite retournés au Bureau de l'AIPRP, où ils sont préparés en vue d'être diffusés. La trousse de diffusion est ensuite retournée au BPR pour approbation avant d'être envoyée au secrétaire associé afin d'être approuvée. De l'avis du Commissariat à l'information, la participation du BPR à trois étapes alourdit inutilement le processus d'accès du BCP.

Recommandation No 3

Le BCP devrait étudier la façon de rationaliser le processus d'accès afin de prévenir les multiples renvois aux BPR.

2.4 Information sur la gestion du processus d'accès

Le BCP utilise ATIPflow pour gérer les dossiers et présenter des rapports sur ces derniers. En raison des nombreuses étapes du processus d'accès du BCP, ATIPflow ne peut produire d'informations administratives sur l'efficacité des fonctions associées au processus d'accès. Le système ne peut fournir, pour chacune des sept étapes de traitement actuelles, des renseignements sur les délais prévus par rapport aux délais réels.

La coordonnatrice indique qu'un Rapport d'activité des dossiers pour chaque BPR est remis chaque semaine aux gestionnaires supérieurs. Le rapport indique où le BPR doit agir 1) anticipé mais pas en retard et 2) en retard. Il faut adopter une approche proactive qui permet de concentrer spécifiquement sur les retards éventuels et de corriger la situation avant qu'il y ait présomption de refus.

Recommandation No 4 (a)

Le BCP devrait prendre des mesures pour qu'ATIPflow produise des informations statistiques sur la gestion du rendement lié au processus d'accès.

Recommandation No 4 (b)

Le Bureau de l'AIPRP devrait distribuer aux BPR et à la haute direction un rapport de rendement sur les délais réels par rapport aux délais prévus.

3. ÉTAT DE L'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS DE 2000

En janvier 2000, des recommandations ont été formulées au BCP à propos des mesures visant à maintenir une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. La mesure prise pour donner suite à chaque recommandation est décrite ci-dessous après le texte de la recommandation.

Recommandation précédente No 1

Le BCP devrait poursuivre son rendement exemplaire en respectant les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*.

Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 1 : Le BCP n'a pas maintenu sa conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*.

Recommandation précédente No 2

Le BCP devrait envisager d'éliminer si possible le processus de recherche et d'examen au dossier en deux étapes du BPR.

Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 2 : Le BCP maintient un processus d'accès en trois étapes qui exige la participation des BPR. À l'étape 1 du processus, le BPR doit extraire les dossiers en réponse à une demande d'accès. Une fois les dossiers examinés par le Bureau de l'AIPRP, on formule une recommandation diffusion/non diffusion de l'information au BPR, qui l'examine.

Recommandation précédente No 3

Le BCP devrait assurer le suivi des délais prévus par rapport aux délais planifiés en ce qui concerne les diverses étapes du processus, afin de répondre aux demandes d'accès et de maintenir les résultats exemplaires qu'il a obtenus.

Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 3 : On fait circuler partout au sein du BCP un rapport hebdomadaire sur lequel figurent toutes les demandes d'accès en suspens et leur état (y compris les délais prévus et réels associés aux diverses étapes du processus d'accès).

Recommandation précédente No 4

Le Premier ministre devrait préciser par écrit qu'on ne peut se permettre de ne pas respecter les délais de réponse simplement pour permettre au processus d'approbation par la haute direction de se dérouler normalement.

Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 4 : La coordonnatrice souligne que le processus d'approbation par la haute direction n'est pas une cause de retard.

Recommandation précédente No 5

Les contrats de rendement conclus avec des gestionnaires opérationnels devraient exiger la conformité avec les délais de réponse internes et les délais prévus par la Loi.

Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 5 : Selon la coordonnatrice, le rendement du BCP en ce qui concerne l'AIPRP fait partie des responsabilités administratives continuelles des secrétaires adjoints (même si aucun document ne décrit leurs responsabilités à cet égard).

Recommandation précédente No 6

On devrait adopter une ordonnance de délégation moins complexe et verbeuse qui accorderait au coordonnateur, plutôt qu'à un agent opérationnel, le pouvoir de traiter pleinement les dossiers, d'appliquer des exceptions et de répondre aux demandes d'accès.

Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 6 : L'ordonnance de délégation n'a pas été modifiée.

Recommandation précédente No 7

Une formation sur l'AAI devrait être obligatoire pour tous les nouveaux gestionnaires et être dispensée en tant que cours de recyclage aux gestionnaires existants.

Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 7 : Il y a une session de formation sur la gestion de l'information et la technologie de l'information d'une durée d'une journée pour tous les nouveaux employés dont une partie traite de l'accès à l'information.

4. QUESTIONNAIRE ET RAPPORT STATISTIQUE

Questionnaire aux fins d'analyses statistiques à propos des demandes officielles effectuées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*			
Partie A : Demandes reportées de l'exercice précédent		**Du 1er avr. 2001 au 31 mars 2002**	**Du 1er avr. 2002 au 30 nov. 2002**
1.	Nombre de demandes reportées	72	66
2.	Demandes reportées du dernier exercice – en présomption de refus le premier jour du nouvel exercice	11	30
Partie B : Nouvelles demandes – à l'exclusion des demandes incluses dans la partie A		**Du 1er avr. 2001 au 31 mars 2002**	**Du 1er avr. 2002 au 31 mars 2002**
3.	Nombre de demandes reçues durant l'exercice	299	240
4.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai obligatoire de 30 jours?	146	114
4.B	Combien de demandes ont été traitées au-delà du délai de 30 jours prévu par la *Loi sans qu'une prorogation de délai ne soit demandée?*	23	5
4.C	Dans quel délai après l'échéance a-t-on répondu aux demandes *pour lesquelles aucune prorogation de délai n'avait été demandée?*		
	De 1 à 30 jours	12	4
	De 31 à 60 jours	4	1
	De 61 à 90 jours	4	0
	Plus de 91 jours	3	0
5.	Combien de demandes ont fait l'objet d'une prorogation de délai en vertu de l'article 9?	117	99
6.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai prorogé?	36	28
6.B	À combien de demandes a-t-on répondu après le délai prorogé?	32	13
6.C	Combien de temps après l'expiration du délai prorogé a-t-on mis pour répondre?		
	De 1 à 30 jours	10	10
	De 31 à 60 jours	6	3
	De 61 à 90 jours	6	0
	Plus de 91 jours	10	0
7.	Au 30 novembre 2002, combien de demandes étaient en présomption de refus?		24

EXTRAIT DE LA RÉPONSE DU SOUS-MINISTRE AU RAPPORT D'ÉTAPE

"Je prends bonne note de la note attribuée au BCP et du fait que celle-ci représente un recul par rapport à la note reçue en 1999-2000. L'année 2002-2003, qui était visée par le rapport du Commissariat, a en fait été notre plus chargée, avec 384 demandes de communication et 514 consultations, comparativement à 331 demandes et 199 consultations pour la période visée par la fiche de rendement antérieure.

Nous sommes déterminés à améliorer notre respect des délais dans le traitement des demandes de communication et avons donné suite à un bon nombre de vos recommandations. Nous avons en effet déjà installé une version améliorée du logiciel *ATIP Flow*, qui nous permettra de procéder à l'analyse du rendement et l'établissement de rapports à ce sujet tant nécessaires à la reddition de comptes par le BCP et ses gestionnaires.

Nous trouvons également utile votre recommandation concernant l'élaboration d'un plan de mise en application de l'accès à l'information. Notre coordonnatrice et ses collaborateurs et collaboratrices tirent déjà parti de discussions internes et établiront un projet de plan qui sera soumis à la haute direction.

De plus, nous nous engageons à mettre vos recommandations en application et estimons que le moment est propice à l'adoption d'une culture de changement.

Enfin, quand il s'agit de nous donner un objectif d'au moins 5%, nous mettrons tout en œuvre pour observer toutes les dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information*, du respect des délais jusqu'à l'application judicieuse des exceptions."

Transports Canada
Rapport d'étape sur les demandes d'accès en présomption de refus

1. CONTEXTE

Le présent rapport d'étape attribue à Transports Canada (TC) la note D, qui signifie que la conformité du Ministère avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* est inférieure à la norme. Le rapport entre les présomptions de refus et les nouvelles demandes pour la période du 1er avril au 30 novembre 2002 s'élevait à 19%. La note D dénote un recul par rapport aux progrès précédents réalisés par le Ministère pour améliorer sa conformité avec les délais associés au processus d'accès.

Au début de 2000, le Commissariat à l'information a publié une fiche de rendement concernant la conformité de Transports Canada avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Cette fiche de rendement attribuait au Ministère la note F (signal rouge) sur le plan de la conformité avec les délais réglementaires visés par la Loi. Cette note représente un rapport de 30,6% entre les présomptions de refus et les nouvelles demandes d'accès reçues du 1er avril au 30 novembre 1999.

En janvier 2001, le Commissariat a présenté au Ministère un rapport d'étape sur les progrès réalisés depuis la publication de la fiche de rendement. Ce rapport examinait les progrès réalisés par le Ministère en 2000 pour respecter les délais visés par la Loi. Entre le 1er avril et le 30 novembre 2000, le rapport entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus s'était amélioré, passant à 23,7%, ce qui correspondait tout de même à une note F.

En janvier 2002, un autre rapport d'étape examinait les progrès réalisés par le Ministère depuis le rapport d'étape de janvier 2001 vers une bonne conformité ou une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Il faut reconnaître que, à l'époque, le Ministère avait reçu la note C pour la période du 1er avril au 30 novembre 2001. Par la suite, cette note a chuté pour passer à D durant l'exercice 2001-2002.

Le présent rapport examine les progrès réalisés par le Ministère pour se conformer aux délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* depuis le rapport d'étape de janvier 2002, y compris les mesures prises pour donner suite aux recommandations formulées dans ce rapport.

2. SITUATION ACTUELLE ET AUTRES RECOMMANDATIONS

La fiche de rendement de TC a été publiée en janvier 2000; si l'on inclut le présent rapport d'étape, on compte maintenant trois examens des progrès réalisés par TC depuis la fiche de rendement. Cette dernière soulignait trois importants problèmes qui, aux yeux du Commissariat à l'information, contribuaient à l'incapacité du Ministère de respecter les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Ces problèmes étaient et continuent d'être les suivants :

- L'incapacité de déléguer les décisions visées par la Loi à des personnes du Ministère qui possèdent les compétences et les connaissances pour prendre ses décisions;
- Un processus d'approbation fastidieux qui englobe des approbations multiples;

- L'inclusion de la fonction des communications dans le processus d'accès.

On a présenté des recommandations au Ministère pour l'aider à régler ces problèmes. Le Ministère n'a pas tenté d'accepter ni de mettre en œuvre les recommandations du Commissariat à l'information, pas plus qu'il n'a pris l'initiative d'introduire d'autres mesures pour au moins atteindre une bonne conformité avec les délais visés par la Loi.

Une bonne conformité avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* exige un engagement de la part de la haute direction, engagement qui se reflète dans la délégation des décisions et un processus d'accès qui comporte des étapes à valeur ajoutée. De multiples examens révèlent l'absence d'un environnement où les personnes qui possèdent les connaissances et compétences nécessaires prennent les décisions. Voici un commentaire formulé dans la fiche de rendement de 2000.

> " Même si plusieurs mots dont « revoir » et « approuver » sont utilisés pour décrire les étapes du processus d'approbation, les multiples « points de contrôle » préalables à la communication des documents ont pour effet de créer une culture institutionnelle axée sur le « refus du risque ». Les nombreuses étapes menant à l'approbation contribuent à retarder le processus. "

Mentionnons cependant qu'un coordonnateur de l'AIPRP dispense une formation intensive et que le logiciel ATIPimage est en train d'être mis en œuvre. Le pourcentage d'extraction de dossiers à temps en réponse à une demande d'accès a augmenté, passant d'une moyenne globale de 87% pour 2001-2002 à 91% du 1er avril au 30 novembre 2002.

Les recommandations formulées dans le présent rapport réitèrent en partie les recommandations précédentes. Le Commissariat à l'information est d'avis qu'il est finalement temps de prendre des mesures qui permettront au Ministère de se conformer aux exigences législatives. Le Commissariat à l'information encourage TC à prendre des mesures pour corriger les problèmes qui sont devenus évidents et qui sont inhérents à son processus d'accès.

2.1 Délégation de pouvoirs

On n'a délégué au coordonnateur de l'AIPRP aucun pouvoir de décision en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, à l'exception de certaines décisions administratives et décisions visées par les articles 7 et 19. L'expérience d'autres ministères montre que la délégation de pouvoirs décisionnels à la personne qui possède les connaissances pour prendre les décisions visées par la Loi réduit le délai de réponse aux demandes. D'autres ministères délèguent les décisions administratives routinières à des agents qui relèvent du coordonnateur. Le ministère de la Défense nationale et l'Agence canadienne des douanes et du revenu donnent l'exemple à cet égard.

Recommandation No 1

Le Ministère doit déléguer plus de pouvoirs décisionnels au coordonnateur de la l'AIPRP et à des agents en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information.*

2.2 Processus d'approbation

Le processus d'approbation d'une réponse à une demande d'accès du Ministère continue d'être fastidieux et doit être rationalisé. Comme le mentionnait la fiche de rendement :

> " S'il s'agit d'une demande – figurant dans le sommaire hebdomadaire des demandes –

que le sous-ministre a vérifiée, une note d'information, une fiche d'approbation et les documents demandés sont alors envoyés par le Bureau d'AAI au cabinet du sous-ministre, qui se charge de rendre une décision.

Lorsque le SMA et le DGR sont d'accord avec la recommandation du coordonnateur de l'AAI, la note d'information, la fiche d'approbation et les documents demandés sont alors envoyés par le Bureau de l'AAI au directeur général des services exécutifs, qui se charge de rendre une décision.

Si le SMA et le DGR ne sont pas d'accord avec la recommandation du coordonnateur de l'AAI, la note d'information, la fiche d'approbation et les documents demandés sont alors envoyés par l'entremise du Bureau de l'AAI au cabinet du sous-ministre, qui se charge de rendre une décision.

Même si plusieurs mots dont « revoir » et « approuver » sont utilisés pour décrire les étapes du processus d'approbation, les multiples « points de contrôle » préalables à la communication des documents ont pour effet de créer une culture institutionnelle axée sur le « refus du risque ». Les nombreuses étapes menant à l'approbation contribuent à retarder le processus. "

Le processus ci-dessus a été modifié de la manière suivante :

" S'il s'agit d'une demande figurant dans le sommaire hebdomadaire des demandes que le cabinet du Ministre a vérifiée et a jugé délicate, la note d'information, la fiche d'approbation et les documents demandés sont alors envoyés par la section de l'AIPRP au DGR (si la région participait à la récupération des documents), qui doit approuver les recommandations du coordonnateur de l'AIPRP, puis au SMA responsable et enfin au cabinet du sous-ministre pour examen final.

Si la demande ne figure pas sur la liste des documents de nature délicate, et que le DGR est d'accord avec la recommandation du coordonnateur de l'AIPRP (si la région participait à la récupération des documents), la note d'information, la fiche d'approbation et les documents demandés sont alors envoyés par le Bureau de l'AAI au SMA responsable pour qu'il approuve les exceptions. "

Transports Canada dispose d'un modèle de traitement qui prévoit le nombre de jours dont dispose chaque partie du Ministère chargée de traiter une demande d'accès à l'information. Sur les 20 jours que propose le modèle, quatre sont consacrés à l'approbation des documents de l'AC et deux sont consacrés à l'examen qu'effectue le Service des communications de l'AC des dossiers de nature délicate.

En 2000-2001, 138 demandes (29% des 473 demandes d'AAI reçues) ont été inscrites sur la liste des dossiers de nature délicate; en 2001-2002, 39% des demandes d'AAI reçues figuraient sur cette liste. Cette année, entre le 1er avril et le 30 novembre 2002, 56% des demandes figuraient sur la liste des dossiers délicats.

En ce qui concerne les documents extraits par les régions, six jours sont consacrés à l'approbation, ce qui comprend l'examen effectué par les communications régionales. Un total de six jours pour les documents de l'AC et de six jours pour ceux des régions représente 30% du temps consacré au traitement d'une demande d'accès. De l'avis du Commissariat à l'information, ce temps consacré à l'examen ou à l'approbation est excessif.

TABLEAU 1 : RENDEMENT – Demandes d'AAI EXERCICE 2002-2003 – Au 30 novembre 2002						
	Demandes d'extraction			Consultation interne		
RÉGION DIRECTION GÉNÉRALE	TOTAL	À TEMPS	% À TEMPS	TOTAL	À TEMPS	% À TEMPS
Atlantique	47	43	91%	19	13	68%
Québec	39	36	92%	10	8	80%
Ontario	91	79	87%	26	23	88%
Prairies et nord du Canada	53	53	100%	17	17	100%
Pacifique	58	46	79%	23	19	83%
Communications	6	6	100%	119	93	78%
Services généraux	138	129	93%	70	68	97%
Politique	84	62	74%	26	8	31%
Programmes et cession	50	49	98%	14	11	79%
Sécurité et sûreté	189	181	96%	94	76	81%
Examen de l'AIPRP par la Direction				377	340	90%
Examen par le cabinet du sous-ministre				158	12	13%

Le tableau 1 illustre dans quelle mesure la région/Direction générale a répondu à temps à une demande d'extraction de dossiers et dans quelle mesure on a procédé à temps à une consultation interne (approbation). Le tableau 1 fournit aussi des renseignements sur la façon dont d'autres ministères participant au processus d'accès se sont débrouillés pour respecter les délais qui leur avaient été affectés.

Recommandation No 2

Le Ministère devrait revoir le processus de traitement des demandes d'accès à l'information pour déterminer les étapes de ce processus qui peuvent être suivies en parallèle et non l'une à la suite de l'autre, ou qui peuvent être éliminées parce qu'elles n'ajoutent rien au processus de prise de décisions requis en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information.*

2.3. Fonction des communications

Lorsqu'on doit diffuser ou non de l'information en réponse à une demande d'accès considérée comme délicate, il peut être nécessaire que les Communications rédigent une note d'information ou tout autre document. À Transports Canada, la fonction des Communications fait partie des diverses étapes à suivre dans le processus de traitement des demandes d'accès. Le délai accordé aux Communications a été prorogé, passant de un jour à deux jours depuis le dernier rapport d'étape. Par conséquent, environ 10% du processus de traitement des demandes d'accès sont affectés à la fonction des Communications. Malgré la prorogation de ce délai, les Communications ne respectaient le délai que pour 78% des demandes.

D'autres ministères ont réussi à exercer la fonction des communications parallèlement au processus d'accès. La fiche de rendement de Transports Canada analysait cette approche. Le Commissariat à l'information considère que l'intégration de la fonction des Communications au processus continue de poser un problème.

Recommandation No 3

La fonction des Communications associée au processus de demandes d'accès devrait être exercée parallèlement au processus global.

2.4 Plan d'amélioration de l'AAI

Un plan général d'amélioration de l'AAI constitue un volet essentiel d'une stratégie permettant d'assurer une bonne conformité avec les délais prévus dans la *Loi sur l'accès à l'information*. Ce plan devrait préciser les sources spécifiques des retards et comprendre les objectifs, tâches, produits livrables, étapes clés et responsabilités permettant une bonne conformité, puis une conformité idéale. Des efforts non coordonnés pour réduire le nombre de demandes en présomption de refus ne sont généralement pas aussi efficaces qu'un groupe de mesures intégrées établies à la suite d'une analyse de la situation.

Pêches et Océans Canada (P&O) a reçu une fiche de rendement en janvier 2001, soit un an après TC. Tant P&O que TC ont reçu une note F. Nombre des causes des demandes d'accès en présomption de refus à P&O étaient semblables à celles de TC. Le rapport d'étape de cette année a attribué la note A à P&O. TC pourrait peut-être examiner la stratégie d'AIPRP de P&O afin de déterminer les améliorations à effectuer.

Recommandation No 4

TC devrait établir un plan d'amélioration de l'AAI fondé sur une analyse des demandes d'accès en présomption de refus afin que le Ministère puisse atteindre une bonne conformité avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* d'ici le 1er avril 2004.

3. ÉTAT DE L'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS DE 2002

En janvier 2002, des recommandations ont été formulées à l'intention de Transports Canada à propos des mesures à prendre pour réduire le nombre de demandes d'accès en présomption de refus. La mesure prise pour donner suite à chaque recommandation est décrite ci-dessous après le texte de la recommandation.

Recommandation précédente No 1

Le Ministère devrait accorder au coordonnateur de l'AIPRP et aux agents un plus grand pouvoir décisionnel en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 1 : On n'a délégué au coordonnateur de l'AIPRP aucun pouvoir décisionnel en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, sauf en ce qui concerne certaines décisions administratives et décisions visées par les articles 7 et 19. L'expérience d'autres ministères montre que la délégation d'un pouvoir décisionnel à la personne qui possède les connaissances pour prendre les décisions visées par la Loi réduit le délai de réponse aux demandes. D'autres ministères délèguent les décisions administratives routinières à des agents qui relèvent du coordonnateur. On n'a pas délégué au coordonnateur de l'AIPRP d'autres pouvoirs décisionnels en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Recommandation précédente No 2

Le Ministère devrait revoir le processus de traitement des demandes d'accès à l'information pour déterminer les étapes de ce processus qui peuvent être suivies en parallèle et non l'une à la suite de l'autre, ou qui peuvent être éliminées parce qu'elles n'ajoutent rien au processus de prise de décisions requis en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 2 : On n'a effectué aucune étude visant à revoir le processus de traitement des demandes d'accès à l'information afin d'éliminer le chevauchement des tâches ou de déterminer les étapes du processus qui peuvent être suivies en parallèle plutôt que l'une à la suite de l'autre. Il vaut la peine d'analyser encore une fois le processus d'accès de TC. Il s'agit d'un processus fastidieux comportant de multiples étapes d'approbation. Le modèle de TC n'est jamais utilisé par les ministères qui ont atteint une bonne conformité avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Ce processus comprend les étapes suivantes :

- S'il s'agit d'une demande--figurant dans le sommaire hebdomadaire des demandes--que le cabinet du ministre a vérifiée, une note d'information, une fiche d'approbation et les documents demandés sont alors envoyés par l'unité de l'AIPRP au DGR (si la région participait à l'extraction des documents), qui doit approuver les recommandations du coordonnateur de l'AIPRP, puis au SMA responsable et enfin au cabinet du sous-ministre pour examen final.
- Si la demande ne figure pas sur la liste des documents de nature délicate, et que le DGR est d'accord avec la recommandation du coordonnateur de l'AIPRP (si la région participait à l'extraction des documents), la note d'information, la fiche d'approbation et les documents demandés sont alors envoyés par le Bureau de l'AAI au SMA compétent pour qu'il approuve les exceptions.

Recommandation précédente No 3

La fonction des Communications associée au processus de demandes d'accès devrait être exercée parallèlement au processus global.

Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 3 : La fonction des Communications continue d'être une étape séquentielle du processus d'accès. D'autres ministères ont réussi à exercer cette fonction parallèlement au processus d'accès. La fiche de rendement de Transports Canada analysait cette approche en 2000. Le Commissariat à l'information considère toujours que l'intégration de la fonction au processus continue de poser un problème.

Recommandation précédente No 4

TC devrait établir un plan d'amélioration de l'AAI fondé sur une analyse des demandes en présomption de refus afin que le Ministère puisse atteindre une bonne conformité avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* d'ici le 1er avril 2003. Ce plan devrait préciser les sources de retard et comprendre des tâches, des objectifs, des produits livrables et des responsabilités.

Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 4 : Selon le coordonnateur de l'AIPRP, TC est en train de confier à une entreprise le mandat d'examiner la délégation de pouvoir, de déterminer et de formuler des recommandations à propos des ressources et des processus de l'AIPRP. Dans le cadre de cet examen, des processus parallèles d'approbation par les SMA et les Communications seront envisagés.

4. QUESTIONNAIRE ET RAPPORT STATISTIQUE

Questionnaire aux fins d'analyses statistiques à propos des demandes officielles effectuées en vertu de la Loi sur l'accès à l'information			
Partie A : Demandes reportées à partir de l'exercice précédent		**1 avr. 2001-31 mars 2002**	**1 avr. 2002-30 nov. 2002**
1.	Nombre de demandes reportées :	114	92
2.	Demandes reportées à partir du dernier exercice – en présomption de refus le premier jour du nouvel exercice	29	13
Partie B : Nouvelles demandes – à l'exclusion des demandes incluses dans la partie A		**1 avr. 2001-31 mars 2002**	**1 avr. 2002-30 nov. 2002**
3.	Nombre de demandes reçues durant l'exercice	362	410
4.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai obligatoire de 30 jours?	165	165
4.B	Combien de demandes ont été traitées au-delà du délai de 30 jours prévu par la Loi sans qu'une prorogation de délai ne soit demandée?	16	27
4.C	Dans quel délai après l'échéance a-t-on répondu aux demandes pour lesquelles aucune prorogation de délai n'avait été demandée?		
	De 1 à 30 jours	13	22
	De 31 à 60 jours	1	4
	De 61 à 90 jours	0	1
	Plus de 91 jours	2	0
5.	Combien de demandes ont fait l'objet d'une prorogation de délai en vertu de l'article 9?	147	179
6.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai prorogé?	65	52
6.B	À combien de demandes a-t-on répondu après le délai prorogé?	27	17
6.C	Combien de temps après l'expiration du délai prorogé a-t-on mis pour répondre?		
	De 1 à 30 jours	16	9
	De 31 à 60 jours	5	5
	De 61 à 90 jours	3	2
	Plus de 91 jours	3	1
7.	Au 30 novembre 2002, combien de demandes étaient en présomption de refus?		34

Partie C : Facteurs contributifs	
8.	**Décrivez tout aspect particulier d'une demande ou d'un type de demande qui pourrait avoir un impact négatif sur le processus ou le délai de réponse :**
	Au 30 novembre 2002, le nombre de demandes reçues a augmenté de 13% par rapport aux demandes totales reçues durant l'exercice 2001-2002. Au 30 novembre 2002, 410 demandes avaient été reçues pour cet exercice, comparativement à 239 demandes au 30 novembre de l'exercice précédent; il s'agit d'une augmentation de 72% de la charge de travail associée à l'AAI par rapport à l'année dernière.
	Au 30 novembre 2002, le nombre total de pages examinées s'élevait à 59 638, soit une moyenne mensuelle de 7 455 pages. Durant l'exercice 2001-2002, le nombre total de pages examinées se chiffrait à 87 343, soit une moyenne mensuelle de 7 279 pages.
	Au 30 novembre 2002, sur les 410 demandes reçues, 230 étaient considérées comme de nature délicate = 56% Durant l'exercice 2001-2002, sur les 362 demandes reçues, 140 étaient considérées comme de nature délicate = 39%
	Afin d'améliorer le taux de réponse des BPR, un programme de formation intensif sur l'AIPRP a été mis en œuvre. Contrairement à l'exercice précédent, on a dispensé une importante formation à toutes les régions et au groupe de la Sécurité et sûreté au cours du présent exercice. Le cours a été évalué comme suit par environ 400 participants : excellent – 25%, très bon – 60%, bon – 15%. Commentaires formulés : ce cours devrait être obligatoire pour tous les employés. Il devrait y avoir plus d'exercices. Qui aurait cru que l'AIPRP pouvait être un sujet aussi intéressant? Beaucoup d'information en peu de temps, mais un cours très utile. J'ai beaucoup appris, et je me suis rendu compte que j'avais quelques idées fausses. En outre, la division de l'AIPRP a donné des séances de sensibilisation à de nombreux inspecteurs/observateurs du Ministère et à de nouveaux employés durant les deux exercices (à l'AC et dans les environs).
	Afin d'élaborer un plan d'amélioration de l'AIPRP dans le présent exercice, TC est en train de confier à une entreprise le mandat d'examiner la délégation de pouvoir, de déterminer et de formuler des recommandations à propos des ressources et des processus de l'AIPRP. Dans le cadre de cet examen, des processus parallèles d'approbation par les SMA et les Communications seront envisagés.
	Durant l'exercice 2002-2003, les dépenses de l'unité de l'AIPRP sont les suivantes : 11 ETP permanents et deux ETP supplémentaires pour un an seulement (y compris les coûts salariaux de un ETP absent durant tout l'exercice financier) et les F&E pour des marchés de services personnels, pour un total de 137K $. Durant l'exercice 2001-2002, les dépenses étaient les suivantes : 11 ETP permanents et F&E pour des marchés de services personnels, pour un total de 199K $.
	En plus de la charge de travail lourde et du traitement plus complexe des demandes liées à la sécurité, les exigences associées à la mise en œuvre de la Politique d'évaluation des facteurs relatifs à la vie privée ont entraîné une importante pénurie de ressources durant le présent exercice. Par conséquent, les plans des secteurs de service pour 2003-2004 comprennent une demande de trois employés permanents qui assumeront des tâches associées à l'AIPRP.
	Des objectifs spécifiques concernant l'AIPRP font partie des accords de gestion du directeur général responsable de cette activité et de ceux du coordonnateur de l'AIPRP.
	MERCI D'AVOIR REMPLI LE PRÉSENT QUESTIONNAIRE

EXTRAIT DE LA RÉPONSE DU SOUS-MINISTRE AU RAPPORT D'ÉTAPE

"Comme il est indiqué dans votre rapport, TC a malheureusement enregistré un recul dans le respect des délais prévus par la Loi. Cela est en partie attribuable à une augmentation imprévue de 72% de la charge de travail pour la période visée par le rapport, comparativement aux résultats de l'année dernière pour la même période.

Avant de recevoir le Rapport d'étape, le bureau d'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels de TC a revu ses procédures. La principale constatation qui se dégage de cette démarche est que, malgré la cote de rendement peu élevée, aucun problème majeur propre aux procédures n'a été relevé. Le rapport des experts-conseils aux termes de l'examen indique que TC a mis en œuvre de nombreuses améliorations et s'est maintenu au même niveau que les autres ministères quand il s'agissait d'adopter des pratiques idéales et d'autres mesures d'efficience et ce, dans l'optique d'une amélioration constante de son rendement. Les experts-conseils ont également signalé que TC accordait une très grande importance au maintien de la « qualité » en tant que résultat éminemment souhaitable des efforts opérationnels, élément omniprésent dans l'environnement axé sur la sécurité du Ministère. Il est malheureux que cet aspect ne soit pas mentionné dans votre fiche de rendement.

Les experts-conseils ont cependant recommandé des améliorations, et certaines vont dans le sens que celles qu'a proposées votre commissariat. TC est en train d'examiner les recommandations afin de déterminer les changements qui devront être apportés pour améliorer le processus d'AIIPRP.

Je tiens à vous assurer que TC est déterminé à respecter les dispositions législatives et que nous déploierons des efforts véritables pour mettre en œuvre des améliorations au cours de la prochaine année."

Service correctionnel Canada

Fiche de rendement sur la conformité avec les délais de réponse visés par la *Loi sur l'accès à l'information*

I. Contexte

Depuis plusieurs années, des auteurs de demandes font parvenir au bureau du Commissaire à l'information des plaintes concernant des demandes qui se soldent par une présomption de refus. Selon toute vraisemblance, le nombre des plaintes concernant des demandes qui se soldent par une présomption de refus ne représente, à l'échelle du gouvernement, qu'une fraction du nombre réel de demandes traitées à l'extérieur des délais exigés par la *Loi sur l'accès à l'information*. On a fait ressortir le niveau élevé et inacceptable des demandes qui se soldent par une présomption de refus dans les Fiches de rendement antérieures publiées depuis 1999 par le bureau du Commissaire.

Dans le cadre du mandat proactif du bureau du Commissaire, on sélectionne chaque année un ministère (ou des ministères) en vue d'un examen. Cet examen a pour but de déterminer dans quelle mesure le ministère s'acquitte de ses responsabilités au chapitre du respect des délais imposés par la Loi pour traiter les demandes de communication établies par la *Loi sur l'accès à l'information*.

Service correctionnel Canada (SCC) a été l'un des deux ministères sélectionnés cette année en vue d'un examen. Ce ministère, tout comme bon nombre d'institutions, était susceptible de faire l'objet d'un examen du fait qu'il affichait une difficulté chronique à respecter les délais de réponse. Lorsque le bureau du Commissaire reçoit un nombre élevé de plaintes relatives à un ministère et portant sur la présomption de refus, cela peut laisser supposer l'existence, au sein de ce ministère, d'un problème plus grave relatif aux délais de réponse.

II. Norme de notation

La présente fiche de rendement expose les résultats de l'examen mené par le Commissaire à l'information sur les statistiques du rendement de SCC du 1er avril au 30 novembre 2002.

Étant donné que les Canadiens et les Canadiennes ont droit à un accès opportun à l'information (c.-à-d. dans les 30 jours ou dans les délais qui ont été prorogés en vertu de circonstances particulières), une réponse en retard équivaut à un refus. Le Parlement a énoncé l'obligation de répondre de manière opportune au paragraphe 10(3) de la Loi, lequel prévoit ce qui suit :

> **10(3) Le défaut de communication totale ou partielle d'un document dans les délais prévus par la présente Loi vaut décision de refus de communication.**

Par conséquent, le Commissaire à l'information a adopté la norme suivante comme étant la meilleure façon de mesurer l'observation des délais par un ministère : le pourcentage de demandes reçues qui se soldent par une présomption de refus. SCC est donc évalué dans la présente fiche de rendement en fonction de la norme de notation suivante :

La Partie A de la présente fiche comprend :

- une analyse des statistiques;
- une justification de la fiche de rendement;
- une description des mesures prises par la direction pour améliorer le rendement;
- un ensemble de recommandations visant à aider le Ministère à cet égard.

On trouvera en annexe à la présente fiche (Partie B) les divers questionnaires et réponses qui sont à la base de la notation, ainsi que des observations et des recommandations formulées dans la présente fiche de rendement.

% de présomptions de refus	Commentaire	Note
0-5%	Idéale	A
5-10%	Bonne	B
10-15%	A la limite	C
15-20%	Inférieure à la norme	D
Plus de 20%	Signal rouge	F

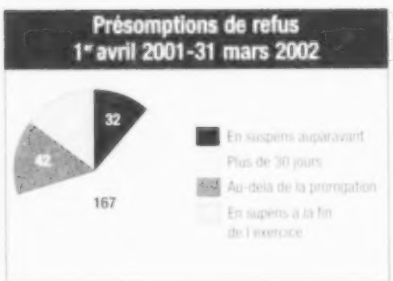
Sur cette échelle de notation, SCC obtient un **F***. Ce rendement est inacceptable. [Pour le présent exercice jusqu'au 30 novembre 2002, la proportion des nouvelles demandes par rapport aux présomptions de refus est la suivante : 312 pour 158 = 50,6%.]

III. Données statistiques

1. Demandes

Les graphiques ci-dessus tracent un portrait fidèle de l'arriéré de demandes de SCC.

Au début de l'exercice 2001-2002, la Division de l'AIPRP de SCC avait 78 demandes dont le traitement n'était pas terminé; de ce nombre, 32 (41%) étaient déjà considérées comme une présomption de refus. Le début de



* Cette note vise uniquement le respect des délais de réponse par le Ministère au 30 novembre 2002. Elle n'indique pas le rendement du Ministère dans l'application des exceptions. De façon générale, SCC applique les dispositions d'exception de la Loi avec professionnalisme et modération.

La Partie A de la présente fiche comprend :

- une analyse des statistiques;
- une justification de la fiche de rendement;
- une description des mesures prises par la direction pour améliorer le rendement;
- un ensemble de recommandations visant à aider le Ministère à cet égard.

On trouvera en annexe à la présente fiche (Partie B) les divers questionnaires et réponses qui sont à la base de la notation, ainsi que des observations et des recommandations formulées dans la présente fiche de rendement.

% de présomptions de refus	Commentaire	Note
0-5%	Idéale	A
5-10%	Bonne	B
10-15%	À la limite	C
15-20%	Inférieure à la norme	D
Plus de 20%	Signal rouge	F

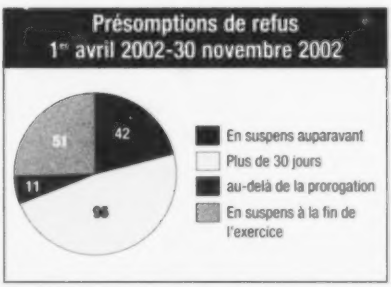
Sur cette échelle de notation, SCC obtient un **F***. Ce rendement est inacceptable. [Pour le présent exercice jusqu'au 30 novembre 2002, la proportion des nouvelles demandes par rapport aux présomptions de refus est la suivante : 312 pour 158 = 50,6%.]

III. Données statistiques

1. Demandes

Les graphiques ci-dessus tracent un portrait fidèle de l'arriéré de demandes de SCC.

Au début de l'exercice 2001-2002, la Division de l'AIPRP de SCC avait 78 demandes dont le traitement n'était pas terminé; de ce nombre, 32 (41%) étaient déjà considérées comme une présomption de refus. Le début de



* Cette note vise uniquement le respect des délais de réponse par le Ministère au 30 novembre 2002. Elle n'indique pas le rendement du Ministère dans l'application des exceptions. De façon générale, SCC applique les dispositions d'exception de la Loi avec professionnalisme et modération.

l'exercice 2002-2003 montre une croissance de l'arriéré, avec 112 demandes en suspens, dont 42 (37,5%) sont considérées comme une présomption de refus.

Étant donné que 411 nouvelles demandes ont été reçues pendant l'exercice 2001-2002 et que 312 nouvelles demandes ont été reçues pendant l'exercice 2002-2003 jusqu'au 30 novembre, une tendance à l'accroissement de l'arriéré de demandes considérées comme une présomption de refus peut représenter un fardeau pour la Division de l'AIPRP. Malgré les considérations relatives au non-respect, cet arriéré doit être éliminé.

Le temps nécessaire au traitement des nouvelles demandes est également une source d'inquiétude.

- En 2001-2002, les temps de traitement de 167 demandes qui ont été terminées au-delà du délai de 30 jours prévu par la Loi sans qu'une prorogation de délai ait été demandée se répartissent ainsi :

  - 67 (40,1%) ont nécessité de 1 à 30 jours de plus
  - 34 (20,4%) ont demandé de 31 à 60 jours de plus
  - 19 (11,4%) ont demandé de 61 à 90 jours de plus
  - 47 (28,1%) ont nécessité plus de 90 jours supplémentaires

- du 1er avril au 30 novembre 2002, le nombre de jours supplémentaires nécessaires pour le traitement de 96 nouvelles demandes dont le délai n'avait pas été prorogé, se répartissait ainsi :

  - 57 (59,4%) ont nécessité de 1 à 30 jours de plus
  - 24 (25%) ont pris de 31 à 60 jours de plus
  - 3 (3,1%) ont pris de 61 à 90 jours de plus
  - 12 (12,5%) ont pris plus de 90 jours au-delà du délai initial

- En ce qui concerne les demandes qui ont fait l'objet d'une prorogation qui n'a pas été respectée, les retards suivants ont été observés.

  Des 60 demandes visées par une prorogation de délai en 2001-2002, 42 (70%) n'ont pas respecté le nouveau délai :

  - 11 (26,2%) ont nécessité de 1 à 30 jours de plus
  - 8 (19%) ont pris de 31 à 60 jours de plus
  - 3 (7,1%) ont pris de 61 à 90 jours de plus
  - 20 (47,7%) ont nécessité plus de 90 jours supplémentaires

- En ce qui concerne les demandes terminées et reçues du 1er avril au 30 novembre 2002, 11 (15,7%) n'ont pas respecté le nouveau délai :

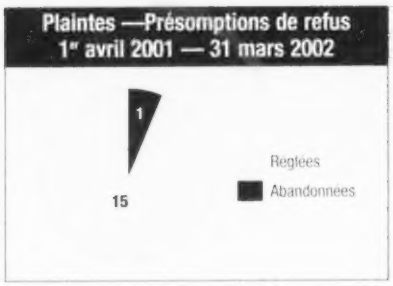
  - 6 (54,5%) ont nécessité de 1 à 30 jours de plus
  - 3 (27,3%) ont pris de 31 à 60 jours de plus
  - 1 (9,1%) a pris de 61 à 90 jours de plus
  - 1 (9,1%) a nécessité plus de 90 jours supplémentaires

Au 30 novembre 2002, 51 nouvelles demandes dont le traitement n'était pas terminé étaient considérées comme une présomption de refus. On ne connaît pas la durée du traitement, au-delà du délai imposé par la Loi, de ces demandes en suspens.

2. Plaintes — Présomptions de refus

En 2001-2002, le Commissariat à l'information a reçu 16 plaintes de présomptions de refus à l'encontre de SCC, dont 15 (93,7%) ont été accueillies (réglées).

Du 1er avril au 30 novembre 2002, le Commissariat à l'information avait reçu six plaintes de présomptions de refus. Les quatre plaintes traitées ont été accueillies (réglées).



3. Bureau de l'AAI — Personnel

Le traitement des demandes de communication relève de la Division de l'AIPRP, sous la direction du directeur de l'AIPRP. Le bureau est aussi responsable du traitement des demandes en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. La Division comprend 31 autres employés — un coordonnateur adjoint, 22 agents et huit employés de soutien. Sur l'ensemble du personnel de l'AIPRP, un analyste principal, sept analystes et un commis se consacrent à l'AAI. On embauchera un autre analyste en avril 2003, car le directeur de l'AIPRP estime que la gestion de la charge de travail de l'AAI requiert la présence d'un analyste de plus.

4. Bureau de l'AAI — Budget

Le budget salarial de la Division de l'AIPRP pour 2002-2003 s'élève à 2 011 411 $. En 2001-2002, il s'élevait à 1 063 963 $, et les dépenses réelles ont atteint 1 536 020 $. Le budget de 2000-2001 s'élevait à 944 983 $, avec des dépenses réelles de 908 552 $. SCC n'inclut plus d'années-personnes dans le budget.

Le budget de fonctionnement de la Division de l'AIPRP pour 2002-2003 s'élève à 49 000 $. Les dépenses budgétaires s'établissaient à 157 814 $ en 2001-2002, et à 75 140 $ en 2000-2001.

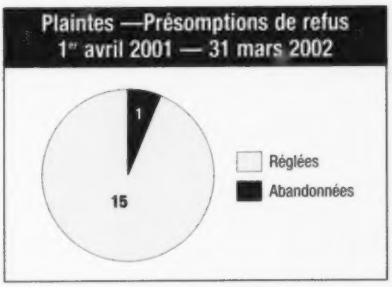
La Division de l'AIPRP a affecté 4 376,67 $ à la formation en 2001-2002, et 1 574,14 $ en 2000-2001. Les chiffres concernant la formation n'incluent pas les dépenses effectuées par la Division de l'AIPRP en matière de salaire.

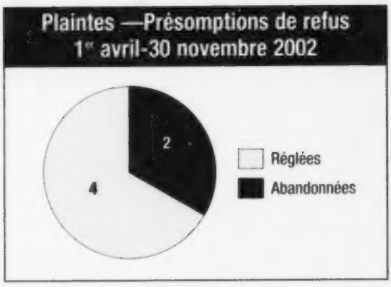
5. Temps accordé pour le traitement des demandes

Le délai de 30 jours prévu par la *Loi sur l'accès à l'information* laisse 20 jours ouvrables pour le traitement des demandes de communication qui ne font pas l'objet d'une prorogation. Les délais de traitement actuellement prévus par SCC sont indiqués ci-après. Le modèle de traitement de SCC respecte les délais imposés par la Loi et accorde 20 jours ouvrables pour répondre à une demande (qui ne fait pas l'objet d'une prorogation).

Secteur	Délai de traitement en jours
Réception, Division de l'AIPRP	1
Recherche, BRP	7
Traitement, Division de l'AIPRP*	11
Approbation déléguée, directeur de la Division de l'AIPRP, et envoi postal, Division de l'AIPRP	1

* Dans le cadre du traitement effectué par la Division de l'AIPRP, l'examen mené par l'analyste de l'information requiert cinq jours, l'examen effectué par l'analyste principal exige deux jours, et le processus de radiation demande également deux jours. De plus, deux jours supplémentaires peuvent être alloués, au besoin, à une consultation avec les relations et les communications parlementaires (ce processus touche environ 50 % des demandes de communication).





3. Bureau de l'AAI — Personnel

Le traitement des demandes de communication relève de la Division de l'AIPRP, sous la direction du directeur de l'AIPRP. Le bureau est aussi responsable du traitement des demandes en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. La Division comprend 31 autres employés -- un coordonnateur adjoint, 22 agents et huit employés de soutien. Sur l'ensemble du personnel de l'AIPRP, un analyste principal, sept analystes et un commis se consacrent à l'AAI. On embauchera un autre analyste en avril 2003, car le directeur de l'AIPRP estime que la gestion de la charge de travail de l'AAI requiert la présence d'un analyste de plus.

4. Bureau de l'AAI — Budget

Le budget salarial de la Division de l'AIPRP pour 2002-2003 s'élève à 2 011 411 $. En 2001-2002, il s'élevait à 1 063 963 $, et les dépenses réelles ont atteint 1 536 020 $. Le budget de 2000-2001 s'élevait à 944 983 $, avec des dépenses réelles de 908 552 $. SCC n'inclut plus d'années-personnes dans le budget.

Le budget de fonctionnement de la Division de l'AIPRP pour 2002-2003 s'élève à 49 000 $. Les dépenses budgétaires s'établissaient à 157 814 $ en 2001-2002, et à 75 140 $ en 2000-2001.

La Division de l'AIPRP a affecté 4 376,67 $ à la formation en 2001-2002, et 1 574,14 $ en 2000-2001. Les chiffres concernant la formation n'incluent pas les dépenses effectuées par la Division de l'AIPRP en matière de salaire.

5. Temps accordé pour le traitement des demandes

Le délai de 30 jours prévu par la *Loi sur l'accès à l'information* laisse 20 jours ouvrables pour le traitement des demandes de communication qui ne font pas l'objet d'une prorogation. Les délais de traitement actuellement prévus par SCC sont indiqués ci-après. Le modèle de traitement de SCC respecte les délais imposés par la Loi et accorde 20 jours ouvrables pour répondre à une demande (qui ne fait pas l'objet d'une prorogation).

Secteur	Délai de traitement en jours
Réception, Division de l'AIPRP	1
Recherche, BRP	7
Traitement, Division de l'AIPRP*	11
Approbation déléguée, directeur de la Division de l'AIPRP, et envoi postal, Division de l'AIPRP	1

* Dans le cadre du traitement effectué par la Division de l'AIPRP, l'examen mené par l'analyste de l'information requiert cinq jours, l'examen effectué par l'analyste principal exige deux jours, et le processus de radiation demande également deux jours. De plus, deux jours supplémentaires peuvent être alloués, au besoin, à une consultation avec les relations et les communications parlementaires (ce processus touche environ 50% des demandes de communication).

IV. Sources des retards

De nombreux facteurs semblent expliquer le problème des retards au sein de SCC. En raison de ces retards, le traitement des demandes de communication ne respecte pas les délais imposés par la *Loi sur l'accès à l'information*.

La présente fiche de rendement reflète la situation des présomptions de refus telle qu'elle se présentait en décembre 2002. SCC a mis en œuvre ou prévoit mettre en œuvre de nombreuses mesures afin de se conformer aux délais imposés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Une comparaison des renseignements statistiques relatifs aux présomptions de refus, contenus dans le Questionnaire d'analyse statistique (Section B II), montre que ces mesures commencent à produire des résultats positifs.

1. Manque d'information de gestion

Diverses raisons expliquent pourquoi le traitement de certaines demandes de communication ne respectent pas le délai prévu par la *Loi sur l'accès à l'information*. Tous les participants qui interviennent dans le processus d'accès à l'information sont responsables de s'acquitter de leurs tâches en temps opportun. Lorsque les participants ne disposent pas d'informations leur permettant de connaître leur rendement, il est difficile de prendre des mesures correctives en vue d'améliorer la situation. Par ailleurs, en l'absence de renseignements précis concernant le rendement, on peut difficilement demander aux cadres supérieurs de prendre des mesures pour régler le problème des retards. Théoriquement, on devrait fixer des délais précis pour chacune des étapes du processus d'accès à l'information, et chacun des participants devrait recevoir des rapports courants sur le rendement. On devrait également informer les cadres supérieurs, au moyen de comptes rendus périodiques, des progrès accomplis au chapitre de la diminution du nombre des demandes qui se soldent par une présomption de refus.

On prévoit remanier ATIPflow afin de pouvoir effectuer une gestion des cas et obtenir une information de contrôle liée à la mesure du rendement. À l'heure actuelle, on ne peut produire, à l'intention de la présente fiche de rendement, aucun rapport ni aucune statistique permettant de suivre le rendement ou d'analyser les demandes de communication qui se soldent par une présomption de refus, en vue de déterminer les causes possibles de ce problème.

2. Sensibilisation des cadres supérieurs

Lorsque les demandes qui se soldent par une présomption de refus commencent à augmenter et à s'accumuler, entraînant un arriéré inacceptable de réponses traitées en retard, on doit en aviser les cadres supérieurs. Ils doivent également être informés des mesures correctives qui peuvent être prises dans le but de réduire le nombre des demandes qui se soldent par une présomption de refus. On ne peut élaborer de plan correctif que lorsque le ministère a analysé les causes des retards.

Afin d'assurer une surveillance efficace du processus d'accès à l'information, on devrait remettre aux cadres supérieurs des rapports courants concernant le statut des demandes, et traitant entre autres du respect des délais fixés par la Loi.

Actuellement, les cadres supérieurs ne reçoivent pas de rapport courant au chapitre du problème des retards ou du succès de certaines mesures visant à réduire le nombre des demandes de communication qui se soldent par une présomption de refus.

3. Délégation des pouvoirs d'approbation

L'ordonnance de délégation des pouvoirs de SCC établit les pouvoirs et le processus utilisés dans la formulation des recommandations et des décisions liées aux demandes de communication. On procède actuellement à la révision de l'ordonnance de délégation en vue d'octroyer au directeur adjoint (nouveau poste) de la Division de l'AIPRP les mêmes pouvoirs que ceux délégués au directeur. La nouvelle ordonnance de délégation investit les analystes principaux au sein de la Division de l'AIPRP de pouvoirs délégués leur permettant de prendre des décisions administratives conformément à la Loi. Les décisions administratives englobent, par exemple, des estimations des droits et des prorogations de délai, en vertu de l'article 9 de la Loi.

Le Commissariat encourage SCC à réviser l'ordonnance de délégation afin d'accroître la délégation des pouvoirs au sein de la Division de l'AIPRP, conjointement avec l'élaboration du processus d'accès à l'information. Des gains de rendement pourraient être réalisés grâce à une restructuration des activités, doublée d'une délégation accrue des pouvoirs.

4. Fonction des communications

Le processus d'approbation de SCC alloue 13 jours ouvrables à la Division de l'AIPRP pour effectuer les tâches suivantes :

Le directeur déclare que la consultation avec Relations et Communications parlementaires est effectuée parallèlement au traitement des demandes. Le graphique contenu dans la version préliminaire du *Guide de l'utilisateur* à l'intention des BRP montre que deux des 20 jours ouvrables alloués au processus d'accès à l'information sont réservés à la consultation (lorsque cela est nécessaire).

Les renseignements qui permettraient à ATIPflow de déterminer si cette étape du processus d'accès à l'information cause des retards ne sont pas accessibles de façon régulière. Dans le cadre des accords actuels, le directeur surveille le traitement de toutes les demandes qui requièrent la participation de Relations et Communications parlementaires, et effectue un suivi quotidien afin de se tenir au courant des délais d'exécution.

Le Commissariat admet qu'il pourrait être nécessaire de disposer de documents de communication parallèlement au processus d'accès à l'information. Toutefois, le Commissariat estime qu'il n'est pas souhaitable d'allouer 10% du temps accordé au processus d'accès à l'information à la rédaction de documents de communication et d'information. On devrait satisfaire aux exigences en matière de communication en les considérant comme une fonction parallèle au processus d'accès à l'information, et non comme une étape précise de ce processus.

Tâche	Jours Alloués
Réception de la demande de communication	1
Examen des dossiers par l'analyste de l'information	5
Examen, effectué par l'analyste principal, des recommandations de l'analyste de l'information	2
Processus de radiation et préparation du lot de diffusion	2
Consultation avec Relations et Communications parlementaires concernant la communication d'informations délicates (touche environ 50% des demandes de communication	2
Examen final et signature du directeur de l'AIPRP (y compris l'envoi postal)	1

5. Bureau de l'AIPRP

Le processus d'accès à l'information que suit la Division de l'AIPRP comporte un certain nombre d'étapes consistant à examiner les travaux antérieurs. L'analyste de l'information formule des recommandations qui sont ensuite examinées par l'analyste principal. Celui-ci fournit les dossiers à un commis, qui rédige les dossiers en retranchant les renseignements protégés et en établissant un lot de diffusion. On fait ensuite parvenir les dossiers au directeur, qui doit donner son approbation finale.

Le traitement des dossiers qui font l'objet d'une demande de communication semble englober de nombreuses étapes pouvant occasionner un chevauchement des efforts ou ne pas produire de valeur ajoutée. On encourage SCC à élaborer le processus d'accès à l'information de la Division de l'AIPRP (conjointement avec un examen de l'ordonnance de délégation) dans le but de déterminer si ce processus peut être restructuré afin de refléter les étapes opérationnelles à valeur ajoutée et une délégation maximale des pouvoirs au personnel.

Il semble également nécessaire de préciser les rôles, les responsabilités, ainsi que les procédures et les définitions relatives à l'entrée de données pour ATIPflow, au sein de la Division de l'AIPRP.

6. Plan d'amélioration de l'AAI

SCC a le mérite d'avoir pris ou de prévoir prendre des mesures afin de réduire le nombre de demandes de communication qui se soldent par une présomption de refus. La comparaison entre les statistiques de l'exercice 2001-2002 et celles de la période du 1er avril au 30 novembre 2002 montre des résultats positifs.

SCC devrait aborder le problème des retards en établissant un plan global afin de gérer les tâches nécessaires pour parvenir à respecter substantiellement, puis totalement, les délais imposés par la Loi. Le plan devrait déterminer les sources des retards, et inclure des cibles, des tâches, des réalisations attendues, des points de repère et des responsabilités permettant de garantir le respect total des délais. Des efforts non coordonnés visant à réduire le nombre des demandes qui se soldent par une présomption de refus sont probablement moins efficaces qu'un ensemble structuré de mesures établies à la suite d'une analyse de la situation.

7. Secteurs opérationnels (BRP)

Les BRP doivent chercher et repérer les dossiers afin de répondre aux demandes de communication. Les BRP sont tenus de fournir les dossiers à la Division de l'AIPRP dans un délai de sept jours ouvrables. Le directeur de la Division de l'AIPRP croit que l'incapacité des BRP à respecter les délais exigés constitue la cause principale du problème des retards au sein de SCC.

À l'heure actuelle, ATIPflow n'est pas en mesure de fournir des renseignements au sujet du temps alloué aux BRP pour repérer les dossiers comparé au temps réel utilisé par ceux-ci à cette fin. SCC a téléchargé des données, à partir d'un système informatique classique, dans ATIPflow à la fin de l'an 2000, mesure qui a produit de faibles résultats pour ce qui est de la qualité des données. La Division de l'AIPRP prépare actuellement la mise en œuvre d'une nouvelle version d'ATIPflow en 2003.

La Division de l'AIPRP de SCC devrait prévoir utiliser les données d'ATIPflow afin de repérer les BRP qui ne s'acquittent pas de leur responsabilité de lui fournir des dossiers dans les délais alloués. Grâce à ces informations, on pourra déterminer les causes des retards en discutant avec les BRP, et remédier à la situation.

D'autres ministères ont conclu qu'il était utile d'inclure, dans les contrats axés sur le rendement à l'intention des gestionnaires de l'exploitation, les responsabilités de ces derniers au chapitre du traitement des demandes de communication. Les responsabilités devraient être énoncées de façon à ce qu'on puisse mesurer objectivement le rendement. Dans son rapport *Accès à l'information : comment mieux servir les Canadiens*, le Groupe d'étude de l'accès à l'information suggère qu'on inclut les responsabilités liées à l'accès à l'information et à la gestion de l'information dans les descriptions de travail des agents et des gestionnaires.

8. Formation

Pour permettre aux BRP de s'acquitter de leurs tâches en ce qui concerne le processus d'accès à l'information, il est nécessaire d'offrir une formation relative à l'AAI et de disposer de procédures documentées, y compris de calendriers. Le personnel de la Division de l'AIPRP doit également se tenir à jour en ce qui a trait aux modifications de l'interprétation de la *Loi sur l'accès à l'information*. Les dépenses consacrées à la formation du personnel de la Division de l'AIPRP ont été minimes.

Les BRP s'attendent à recevoir, en matière de formation, un ferme soutien de la Division de l'AIPRP qui leur permettra de comprendre précisément quelles sont leurs responsabilités en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, plus particulièrement en ce qui concerne les délais et les prorogations. Par ailleurs, les BRP ont besoin d'obtenir des informations relatives aux procédures et aux instructions, leur indiquant comment effectuer les tâches qui leur sont attribuées dans le cadre du processus de réponse aux demandes de communication. La Division de l'AIPRP a produit une version préliminaire du *Manuel des utilisateurs* à l'intention des BRP dans le cadre de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le Ministère est encouragé à terminer le manuel et à le présenter en tant que partie intégrante d'un plan de formation relative à l'AAI.

La formation est un élément essentiel des activités concernant l'AAI. Grâce à un programme de formation sur l'AAI convenablement élaboré et offert, les BRP seront en mesure de s'acquitter de leurs responsabilités relativement au processus d'accès à l'information. Une approche méthodique permettra de rentabiliser au maximum les dépenses liées à la formation.

La Division de l'AIPRP devrait élaborer un plan de formation qui indique les priorités, les membres du personnel qui profitent d'une formation nouvelle ou supplémentaire, le nombre et le lieu des séances ainsi que les responsabilités de la Division de l'AIPRP dans la mise en application du programme de formation.

La Division de l'AIPRP est la mieux placée pour déterminer les priorités en matière de formation. Elle comprend dans quelle mesure les BRP connaissent la *Loi sur l'accès à l'information*, grâce aux interactions relatives aux demandes de communication, y compris les causes des situations de présomption de refus. La Division est au courant des plaintes concernant le problème du non-respect des exigences de la Loi, et est consciente des questions ministérielles qui pourraient avoir des répercussions sur la Loi.

La Division de l'AIPRP devrait également élaborer un plan de formation à l'intention de son personnel. Le plan pourrait se fonder sur une évaluation des obligations de travail de la Division, au chapitre de la gestion des demandes de communication et des résultats des plaintes provenant du bureau du Commissaire à l'information et permettant de déterminer les lacunes au chapitre des compétences.

V. Mesures prises par la direction à l'égard du problème des retards

Le directeur de l'AIPRP juge que SCC a montré une forte volonté d'étudier les causes de ses problèmes de retard dans le traitement des demandes de communication.

Le Ministère affecte davantage de ressources financières à la dotation au sein de la Division de l'AIPRP.

Le directeur de l'AIPRP s'est fixé un objectif en ce qui concerne le rendement de sa division : d'ici six mois (juillet 2003), celle-ci devra être en voie de respecter totalement les délais de traitement qu'elle s'est fixés pour les dossiers qui découlent de son ressort. Il se peut que certains éléments empêchent la Division de respecter totalement les délais, mais l'objectif fixé est juillet 2003.

Des améliorations notables ont été enregistrées dans les secteurs suivants, tandis que le Ministère tente de réduire l'arriéré des demandes de communication et le nombre de ces dernières qui se soldent par une présomption de refus :

- L'agent de liaison de l'AAI et les BRP de secteur se rencontrent chaque semaine afin d'examiner les nouvelles demandes de communication et le statut des demandes de communication en cours et approuvées.
- On présente des exposés de l'AIPRP aux membres du personnel de SCC afin de leur faire connaître les exigences de la *Loi sur l'accès à l'information*.
- Un nouveau poste de directeur adjoint a été pourvu.
- La Division de l'AIPRP effectue un contrôle hebdomadaire de la charge de travail liée à l'AAI.
- La Division de l'AIPRP réévalue actuellement le processus d'accès à l'information afin de déterminer des améliorations possibles.
- La Division de l'AIPRP a élaboré une première version préliminaire d'un *Manuel de l'utilisateur de l'AAI*.

La direction a demandé à tous les secteurs opérationnels d'accorder une plus grande priorité au traitement des demandes de communication. Cette demande a été formulée à l'occasion des réunions matinales des sous-ministres adjoints, qui se déroulent régulièrement dans le cadre du processus de gestion de SCC.

D'autres changements en cours ou prévus sont censés entraîner une amélioration du rendement et une réduction du nombre des demandes de communication qui se soldent par une présomption de refus :

- La Division de l'AIPRP mettra au point le *Manuel de l'utilisateur de l'AAI*, ce qui devrait permettre d'améliorer la cohérence, de garantir le respect des politiques de l'AAI de SCC et d'accélérer le programme d'apprentissage à l'intention des nouveaux employés.
- La Division de l'AIPRP prévoit instituer régulièrement des séances de formation officielles (pour le personnel de l'administration centrale, des bureaux locaux et de l'AIPRP, suivant le niveau de répartition des ressources).
- La Division de l'AIPRP a l'intention de rédiger des lignes directrices, qui seront utilisées par l'ensemble du personnel de l'AAI, et qui seront mises à jour à mesure que les politiques ou les procédures seront modifiées.
- La Division de l'AIPRP prévoit établir un programme d'éducation et de formation permanentes visant à instruire son personnel au sujet de

l'application des exceptions, et des critères permettant de justifier le besoin de formuler des recommandations.

Il existe une cause du problème de la présomption de refus que le Ministère n'a pas été capable de régler. En vertu de l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information*, lorsque des renseignements personnels doivent être révélés conformément à l'alinéa 8(2)m) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, on doit en informer le Commissaire à la protection de la vie privée. Le Ministère attend la réponse du Commissariat à la protection de la vie privée avant de communiquer les dossiers. Il y a période d'attente lorsque le processus dépasse le délai prévu de 30 jours pour le traitement des demandes de communication. Cependant, le Ministère ne trouve aucune disposition dans la *Loi sur l'accès à l'information* qui pourrait permettre de proroger le délai de traitement. En raison de ce processus, environ 30 demandes de communication se sont soldées par une présomption de refus en 2001-2002.

VI. Recommandations

De nombreux ministères se sont vu octroyer la note F, qui constitue un signal rouge conformément au nouveau ratio des demandes de communication qui se soldent par une présomption de refus par rapport au total des nouvelles demandes de communication. Grâce à un engagement volontaire et à des mesures bien pensées et bien exécutées, d'autres ministères ont réussi, en l'espace d'à peine deux ans, à respecter la Loi substantiellement, voire totalement. Compte tenu de ces possibilités, nous formulons les recommandations suivantes :

1. **Il incombe directement au directeur de l'AIPRP d'assurer le respect de la *Loi sur l'accès à l'information*, et celui-ci devrait jouer un rôle de premier plan dans l'instauration d'une culture de respect de la Loi dans tout le Ministère. Un tel rôle suppose le soutien et l'approbation indéfectibles du ministre et du sous-ministre. En fournissant leur appui à la mise en œuvre et au suivi d'un plan d'amélioration de l'AAI, les cadres supérieurs s'engageront à respecter les délais imposés par la Loi.**

2. **On devrait effectuer des rapports réguliers en ce qui concerne le temps réel de traitement des demandes de communication par rapport au temps prévu, et le statut des mesures prises afin de réduire le nombre des demandes qui se soldent par une présomption de refus. Ces rapports fourniront aux cadres supérieurs, aux BRP et à la Division de l'AIPRP des renseignements qui leur permettront d'évaluer dans quelle mesure l'ensemble du Ministère respecte les délais exigés par la Loi et le Ministère pour le traitement des demandes de communication.**

3. **La Division de l'AIPRP devrait élaborer un plan de formation de l'AAI pour 2003-2004, à l'intention de son personnel et des BRP, et inclure l'introduction du *Manuel de l'utilisateur* dans la formation offerte aux BRP.**

4. **Le ministre devrait demander par écrit au directeur de l'AIPRP de procéder à des délégations de pouvoir, afin de répondre aux demandes dans les délais prévus, que le processus d'approbation soit terminé ou non.**

5. **Le processus d'approbation devrait être élaboré et examiné, afin que l'on puisse éliminer les étapes qui ne lui ajoutent aucune valeur, particulièrement l'attribution d'une période pour**

l'examen de Relations et Communications parlementaires. Par ailleurs, on devrait examiner l'ordonnance de délégation, afin de déterminer s'il y a lieu d'accroître la délégation des pouvoirs au sein de la Division de l'AIPRP.

6. Le Ministère devrait élaborer un plan d'amélioration de l'AAI. Ce plan devrait déterminer les sources des retards dans le traitement des demandes de communication, et inclure des cibles, des tâches, des réalisations attendues, des points de repère et des responsabilités qui permettront d'afficher un respect substantiel de la Loi en 2003-2004 et un respect total en 2004-2005. Le Comité de la gestion supérieure du Ministère devrait surveiller le plan.

7. On devrait déterminer les causes précises du problème des demandes qui se sont soldées par une présomption de refus du 1er avril au 30 novembre 2002, et élaborer, pour les années à venir, des mesures correctives qui seront incluses dans le plan d'amélioration de l'AAI.

8. On devrait préparer des documents afin de préciser les définitions, les rôles et les procédures d'entrée de données pour ATIPflow au sein de la Division de l'AIPRP.

9. Une politique des frais devrait être élaborée. Le Ministère pourrait s'en servir dans le but de déterminer s'il y a lieu ou non de renoncer aux droits en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information.*

10. Si un délai prorogé ne peut être respecté, la Division de l'AIPRP devrait communiquer automatiquement avec l'auteur de la demande pour lui signaler le retard. Dans le cadre des communications avec l'auteur de la demande, la Division de l'AIPRP devrait fournir une date prévue de réponse relativement à la demande. Cela pourrait permettre d'atténuer quelque peu la frustration de l'auteur de la demande, et peut-être éviter une plainte.

11. On devrait inclure les responsabilités relatives à l'accès à l'information dans les descriptions de travail des agents et des gestionnaires, et les contrats axés sur le rendement devraient évaluer dans quelle mesure les employés s'acquittent de leurs responsabilités.

12. Tous les nouveaux gestionnaires devraient obligatoirement suivre une formation sur l'AAI dans le cadre de leur initiation, et tous les gestionnaires devraient bénéficier de mises à jour périodiques de leur formation.

FONDEMENTS DE LA FICHE

I. Entrevue avec le directeur de l'AIPRP de SCC

Le 8 janvier 2003, le Commissariat a interrogé le directeur et le directeur adjoint de l'AIPRP de SCC aux fins de la présente fiche de rendement.

II. SCC — QUESTIONNAIRE D'AUTO-VÉRIFICATION PRÉALABLE À L'ENTREVUE

Questionnaire d'analyse statistique sur les demandes de communication officielles présentées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*			
Partie A :Demandes reportées de l'exercice précédent.		**1 avril 200l-31 mars 2002**	**1 avril 2002-30 nov. 2002**
1.	Nombre de demandes reportées	78	112
2.	Demandes reportées de l'exercice précédent qui sont considérées comme une présomption de refus le premier jour du nouvel exercice	32	42
Partie B: Nouvelles demandes — À l'exclusion des demandes incluses dans la Partie A.		**1 avril 2001-31 mars 2002**	**1 avril 2002-30 nov. 2002**
3.	Nombre de demandes reçues pendant l'exercice	411	312
4.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai de 30 jours prévu par la *Loi?*	158	143
4.B	Combien de demandes ont été traitées au-delà du délai de 30 jours prévu par la *Loi sans qu'une prorogation de délai ne soit demandée?*	167	96
4.C	Combien de jours après le délai prévu par la Loi a-t-il fallu pour répondre à la demande sans *qu'une prorogation de délai ne soit demandée?*		
	1 à 30 jours :	67	57
	31 à 60 jours :	34	24
	61 à 90 jours :	19	3
	Plus de 90 jours :	47	12
5.	Combien de délais ont été prorogés en vertu de l'article 9?	60	70
6.A	Combien de demandes ont été traitées dans le nouveau délai?	18	59
6.B	Pour combien de demandes le nouveau délai a-t-il été dépassé?	42	11
6.C	Combien de jours a-t-il fallu après l'expiration du nouveau délai pour traiter la demande?		
	1 à 30 jours :	11	6
	31 à 60 jours :	8	3
	61 à 90 jours :	3	1
	Plus de 90 jours :	20	1
7.	Au 30 novembre 2002, combien de demandes sont considérées comme une présomption de refus?		51

III. SCC — QUESTIONNAIRE D'EXAMEN (DÉCEMBRE 2002)

(disponible au bureau du Commissaire à l'Information)

EXTRAIT DE LA RÉPONSE DU SOUS-MINISTRE AU RAPPORT D'ÉTAPE

"Comme vous l'avez indiqué, le SCC applique généralement avec professionnalisme et modération les dispositions de la Loi relatives aux exceptions. Pour ce qui est, particulièrement, du non-respect des délais de traitement, vous avez également signalé que les changements que nous avons apportés au cours des derniers mois avaient commencé à donner des résultats positifs. Cela n'est pas négligeable. C'est pourquoi il m'apparaît important, en plus de vous fournir nos plans d'action, de souligner quelques-unes des mesures que nous avons prises à ce jour et les résultats que celles-ci ont donnés.

Le fait de disposer d'un nombre suffisant d'employés bien formés représente l'un des aspects les plus importants d'une fonction efficace d'accès à l'information. Or, pour les neuf premiers mois de la période visée par le rapport, nous n'avions que cinq analystes affectés à l'accès à l'information. De ce nombre, trois n'avaient aucune expérience du domaine. Le nombre d'analystes est passé à sept en janvier 2002 et à huit le 1er avril 2003. De plus, un second analyste principal et un directeur adjoint ont été ajoutés à l'effectif, et les employés, qu'ils soient nouveaux ou en poste depuis un certain temps, reçoivent une formation constante. Je crois que ces initiatives permettront une réduction constante du taux de non-respect des délais au cours des prochains mois.

Vous avez signalé l'importance de traiter l'arriéré de demandes de communications en suspens. Or, l'arriéré des demandes plus anciennes a pratiquement été éliminé, et vous remarquerez (...) que nous continuons d'enregistrer des progrès considérables en vue de l'atteinte de nos objectifs pour le prochain examen mené par le Commissariat.

Je crois que vous conviendrez avec moi que les mesures que je viens de mentionner, conjuguées à celles que nous prévoyons de prendre ultérieurement, nous aideront à atteindre un niveau de service positif pour les citoyens et les citoyennes qui demandent de l'information à notre organisation."

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Fiche de rendement sur la conformité avec les délais de réponse visés par la *Loi sur l'accès à l'information*

I. Contexte

Pendant plusieurs années, le Commissariat à l'information a reçu des plaintes à propos de demandes en situation de présomption de refus. Il est vraisemblable que, dans l'ensemble du gouvernement, le nombre de plaintes relatives aux demandes en situation de présomption de refus ne représente qu'une portion du nombre réel de demandes qui n'ont pas été traitées dans le délai prévu par la *Loi sur l'accès à l'information*. Les fiches de rendement précédentes publiées depuis 1999 par le Commissariat à l'information révèlent le volume inacceptable de demandes en situation de présomption de refus.

Chaque année, dans le cadre du mandat proactif du Commissariat à l'information, on choisit un ministère (ou des ministères) pour effectuer un examen visant à déterminer la mesure dans laquelle ce ministère se conforme aux délais réglementaires de traitement des demandes d'accès établis par la *Loi sur l'accès à l'information*.

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) était l'un des deux ministères choisis cette année pour examen. Le Ministère est l'une des institutions qui devaient faire l'objet d'un examen en raison de ses difficultés chroniques à respecter les délais de réponse. Lorsque le Commissariat à l'information reçoit un nombre élevé de plaintes relatives à des présomptions de refus à propos d'un ministère, cela peut être symptomatique d'un problème à cet égard.

II. Norme de notation

Le présent rapport contient les résultats de l'examen des statistiques de rendement de TPSGC effectué par le Commissaire à l'information du 1er avril au 30 novembre 2002.

Puisque les Canadiens ont le droit d'accéder rapidement à l'information (c.-à-d. 30 jours ou dans les délais prorogés dans des conditions spécifiques), une réponse tardive équivaut à un refus. Le Parlement a précisé cette exigence au paragraphe 10(3) de la Loi, qui se lit comme suit :

> 10.(3) Le défaut de communication total ou partiel d'un document dans les délais prévus par la présente Loi vaut décision de refus de communication.

Par conséquent, le Commissaire à l'information a adopté une norme qui constitue la meilleure mesure de la conformité d'un ministère avec les délais de réponse : pourcentage de demandes reçues qui font l'objet d'une présomption de refus. Dans la présente fiche de rendement, TPSGC est évalué selon la norme de notation suivante :

Dans la Partie A du rapport, on trouve ce qui suit :

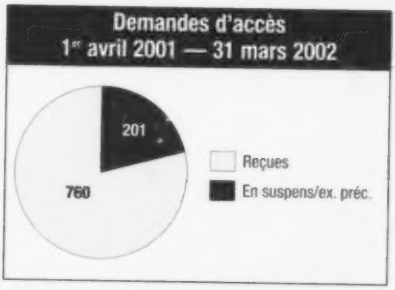
- une analyse des données statistiques;
- une explication des raisons qui justifient la fiche de rendement;

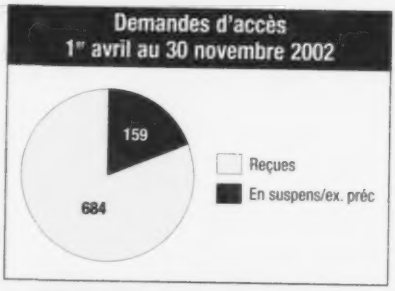
% de présomptions de refus	Commentaires	Note
De 0 à 5	Conformité idéale	A
De 5 à 10	Bonne conformité	B
De 10 à 15	À la limite	C
De 15 à 20	Inférieure à la norme	D
Plus de 20	Signal rouge	F

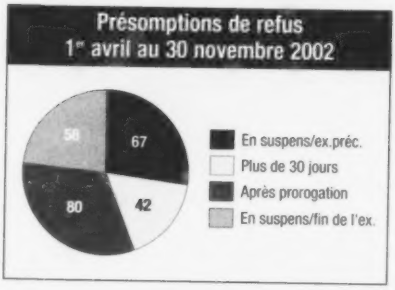
Selon cette échelle, TPSGC obtient la note **F**[1] . Ce rendement est inacceptable. [Durant l'exercice terminé le 30 novembre 2002, le rapport entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus se chiffrait à 684:180=26,3 %.]

- une description des mesures qui sont prises par la direction pour améliorer le rendement du Ministère;
- une série de recommandations visant à aider le Ministère.

Les divers questionnaires et différentes réponses sur lesquelles se fonde la note, les observations, les recommandations de la présente fiche de rendement sont annexés au rapport.







III. Information

1. Demandes

Les tableaux ci-dessus présentent un graphique de l'arriéré des demandes de TPSGC.

Au début de l'exercice 2001-2002, la Direction de l'Accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (AIPRP) de TPSGC avait 201 demandes en suspens, dont 75 (37,3%) étaient déjà en situation de présomption de refus. Au début de

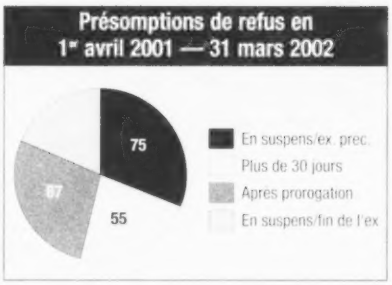
[1] Cette note ne reflète que la capacité du Ministère de respecter les délais de réponse au 30 novembre 2002. Il ne s'agit pas d'une mesure du rendement du Ministère dans l'application des exceptions. En général, TPSGC applique les dispositions relatives aux exceptions de la Loi de façon professionnelle et avec restriction.

% de présomptions de refus	Commentaires	Note
De 0 à 5	Conformité idéale	A
De 5 à 10	Bonne conformité	B
De 10 à 15	À la limite	C
De 15 à 20	Inférieure à la norme	D
Plus de 20	Signal rouge	F

Selon cette échelle, TPSGC obtient la note **F**[1] . Ce rendement est inacceptable. [Durant l'exercice terminé le 30 novembre 2002, le rapport entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus se chiffrait à 684:180=26,3 %.]

- une description des mesures qui sont prises par la direction pour améliorer le rendement du Ministère;
- une série de recommandations visant à aider le Ministère.

Les divers questionnaires et différentes réponses sur lesquelles se fonde la note, les observations, les recommandations de la présente fiche de rendement sont annexés au rapport.



III. Information

1. Demandes

Les tableaux ci-dessus présentent un graphique de l'arriéré des demandes de TPSGC.

Au début de l'exercice 2001-2002, la Direction de l'Accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (AIPRP) de TPSGC avait 201 demandes en suspens, dont 75 (37,3 %) étaient déjà en situation de présomption de refus. Au début de

[1] Cette note ne reflète que la capacité du Ministère de respecter les délais de réponse au 30 novembre 2002. Il ne s'agit pas d'une mesure du rendement du Ministère dans l'application des exceptions. En général, TPSGC applique les dispositions relatives aux exceptions de la Loi de façon professionnelle et avec restriction.

l'exercice 2002-2003, l'arriéré était de 159 demandes en suspens, dont 45 (28,3%) étaient en situation de présomption de refus.

La tendance à un arriéré continuel de demandes en présomption de refus au début de l'exercice (760 nouvelles demandes reçues en 2001-2002 et 684 nouvelles demandes au 30 novembre 2002-2003) représente un fardeau pour la Direction de l'AIPRP. Sans parler des questions liées à la non-conformité, cet arriéré doit être éliminé.

Le temps requis pour traiter les nouvelles demandes révèle aussi que les délais visés par la Loi sont difficiles à respecter.

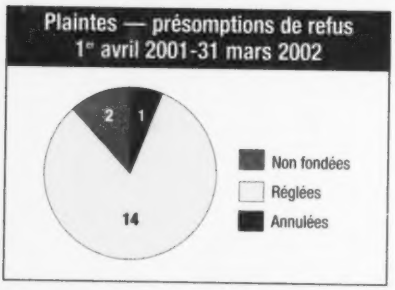
- En 2001-2002, les délais de traitement de 55 demandes après le délai réglementaire non prorogé de 30 jours étaient les suivants :
  - 47 (85,5%) ont exigé un délai supplémentaire de 1 à 30 jours
  - 7 (12,7%) ont exigé un délai supplémentaire de 31 à 60 jours
  - 1 (1,8%) a exigé un délai supplémentaire de 61 à 90 jours.
- Du 1er avril au 30 novembre 2002, les délais de traitement supplémentaire non prorogés de 42 nouvelles demandes étaient les suivants :
  - 20 (47,6%) ont exigé un délai supplémentaire de 1 à 30 jours
  - 9 (21,4%) ont exigé un délai supplémentaire de 31 à 60 jours
  - 6 (14,3%) ont exigé un délai supplémentaire de 61 à 90 jours
  - 7 (16,7%) ont exigé un délai de plus de 90 jours.
- Voici les délais de traitement des demandes qui ont exigé un délai prorogé qui n'a pas été respecté :

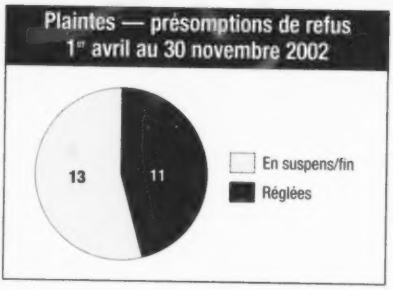
  En 2001-2002, sur les 324 délais prorogés, 67 (20,7%) n'ont pas été respectés :

  - 20 (29,8%) ont exigé un délai supplémentaire de 1 à 30 jours
  - 10 (14,9%) ont exigé un délai supplémentaire de 31 à 60 jours
  - 16 (23,9%) ont exigé un délai supplémentaire de 61 à 90 jours
  - 21 (31,4%) ont exigé un délai de plus de 90 jours.
- Durant le présent exercice, 80 demandes (23,4%) ont exigé un délai prorogé qui n'a pas été respecté :
  - 38 (47,4%) ont exigé un délai supplémentaire de 1 à 30 jours
  - 29 (36,6%) ont exigé un délai supplémentaire de 31 à 60 jours
  - 10 (12,4%) ont exigé un délai supplémentaire de 61 à 90 jours
  - 3 (3,6%) ont exigé un délai de plus de 90 jours.

Au 30 novembre 2002, 58 nouvelles demandes étaient en situation de présomption de refus. La période durant laquelle les demandes ont fait l'objet d'une présomption de refus ne faisait pas partie des réponses requises par le Commissariat à l'information.

2. Plaintes — Présomptions de refus





En 2001-2002, le Commissariat à l'information à l'information a reçu 17 plaintes relatives à des présomptions de refus de TPSGC, dont 14 (82,4%) ont été confirmées (réglées).

Du 1er avril au 30 novembre 2002, le Commissariat à l'information a reçu 24 plaintes de présomption de refus. Sur les 13 plaintes examinées, 13 (100%) ont été confirmées (réglées).

3. Bureau de l'AAI — Personnel

Le traitement des demandes d'accès relève la Direction de l'AIPRP et de son directeur. La Direction est aussi chargée de traiter les demandes visées par la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Le personnel de la Direction de l'AIPRP affecté aux activités liées à l'AIPRP est formé de 26 employés : 5 chefs d'équipe, 13 agents, 5 employés de soutien, un étudiant et 2 employés en détachement. En outre, trois experts-conseils collaborent aux activités liées à l'AAI de la Direction. Le directeur de l'AAI est d'avis que le nombre d'employés n'est pas suffisant pour répondre aux besoins du Ministère en matière de traitement des demandes d'AAI (surtout parce que cinq employés qui collaboraient au traitement des demandes d'AAI ont récemment été affectés au traitement des demandes de protection des renseignements personnels).

4. Bureau de l'AAI — Budget

Pour 2002-2003, le budget salarial de l'AAI relatif au programme d'accès à l'information s'élève à 886 000 $ pour 17 années-personnes. Le 29 novembre 2002, un montant supplémentaire de 311 800 $ a été affecté à neuf employés temporaires chargés de gérer la charge de travail associée aux demandes d'accès relatives au programme de commandites. Pour 2001-2002, le budget salarial de l'AAI s'élevait à 1 270 222 $ pour 23,5 années-personnes. Quant au budget de 2000-2001, il se chiffrait à 921 700 $ pour 20 années-personnes.

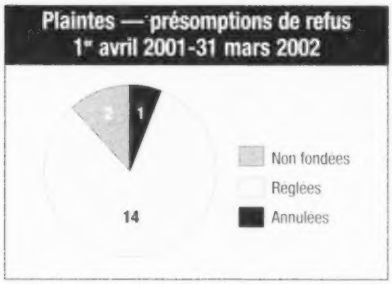
Pour 2002-2003, le budget opérationnel de l'AAI s'élève à 187 000 $. Le 29 novembre 29 2002, un montant supplémentaire de 251 200 $ a été affecté à l'AAI. Le budget opérationnel de l'AAI s'élevait à 285 793 $ en 2001-2002. Les budgets des exercices de 2000-2001 et de 1999-2000 s'élevaient à 373 874 $ et 138 884 $, respectivement.

La portion du budget affecté à la formation en 2002-2003 s'élevait à 11 600 $. Ce montant se chiffrait à 21 010 $ pour 2001-2002, à 10 855 $ pour 2000-2001 et à 8 612 $ pour 1999-2000.

5. Délais affectés au traitement des demandes

Le délai réglementaire de 30 jours comprend 20 jours ouvrables qu'on peut consacrer au traitement d'une demande d'accès sans qu'une prorogation de délai visée par l'article 9 de la Loi ne soit demandée. Les délais d'exécution actuels prévus par TPSGC figurent dans le tableau ci-dessous. Le tableau de traitement de TPSGC permet un délai de 30 jours civils pour répondre à une demande (sans prorogation).

2. Plaintes — Présomptions de refus



En 2001-2002, le Commissariat à l'information à l'information a reçu 17 plaintes relatives à des présomptions de refus de TPSGC, dont 14 (82,4%) ont été confirmées (réglées).

Du 1er avril au 30 novembre 2002, le Commissariat à l'information a reçu 24 plaintes de présomption de refus. Sur les 13 plaintes examinées, 13 (100%) ont été confirmées (réglées).

3. Bureau de l'AAI — Personnel

Le traitement des demandes d'accès relève la Direction de l'AIPRP et de son directeur. La Direction est aussi chargée de traiter les demandes visées par la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Le personnel de la Direction de l'AIPRP affecté aux activités liées à l'AIPRP est formé de 26 employés : 5 chefs d'équipe, 13 agents, 5 employés de soutien, un étudiant et 2 employés en détachement. En outre, trois experts-conseils collaborent aux activités liées à l'AAI de la Direction. Le directeur de l'AAI est d'avis que le nombre d'employés n'est pas suffisant pour répondre aux besoins du Ministère en matière de traitement des demandes d'AAI (surtout parce que cinq employés qui collaboraient au traitement des demandes d'AAI ont récemment été affectés au traitement des demandes de protection des renseignements personnels).

4. Bureau de l'AAI — Budget

Pour 2002-2003, le budget salarial de l'AAI relatif au programme d'accès à l'information s'élève à 886 000 $ pour 17 années-personnes. Le 29 novembre 2002, un montant supplémentaire de 311 800 $ a été affecté à neuf employés temporaires chargés de gérer la charge de travail associée aux demandes d'accès relatives au programme de commandites. Pour 2001-2002, le budget salarial de l'AAI s'élevait à 1 270 222 $ pour 23,5 années-personnes. Quant au budget de 2000-2001, il se chiffrait à 921 700 $ pour 20 années-personnes.

Pour 2002-2003, le budget opérationnel de l'AAI s'élève à 187 000 $. Le 29 novembre 29 2002, un montant supplémentaire de 251 200 $ a été affecté à l'AAI. Le budget opérationnel de l'AAI s'élevait à 285 793 $ en 2001-2002. Les budgets des exercices de 2000-2001 et de 1999-2000 s'élevaient à 373 874 $ et 138 884 $, respectivement.

La portion du budget affecté à la formation en 2002-2003 s'élevait à 11 600 $. Ce montant se chiffrait à 21 010 $ pour 2001-2002, à 10 855 $ pour 2000-2001 et à 8 612 $ pour 1999-2000.

5. Délais affectés au traitement des demandes

Le délai réglementaire de 30 jours comprend 20 jours ouvrables qu'on peut consacrer au traitement d'une demande d'accès sans qu'une prorogation de délai visée par l'article 9 de la Loi ne soit demandée. Les délais d'exécution actuels prévus par TPSGC figurent dans le tableau ci-dessous. Le tableau de traitement de TPSGC permet un délai de 30 jours civils pour répondre à une demande (sans prorogation).

Secteur	Délai d'exécution
Réception des demandes – Direction de l'AIPRP	1-2 jours
Récupération des documents — BPR	2-12 jours
Traitement des demandes – Direction de l'AIPRP	13-30 jours
Examen des documents qui doivent être communiqués[2]	23-30 jours

IV. Sources de retard

Un certain nombre de raisons semblent justifier le problème de retard à TPSGC, qui fait en sorte que les demandes d'accès sont traitées après le délai réglementaire visé par la *Loi sur l'accès à l'information*.

1. Soutien de la haute direction

Diverses raisons expliquent l'incapacité de répondre aux demandes d'accès dans les délais établis par la *Loi sur l'accès à l'information*. La haute direction doit être informée lorsque le nombre de demandes en situation de présomption de refus commence à augmenter pour former un arriéré inacceptable de réponses tardives. La haute direction doit aussi être au courant des mesures correctives qui peuvent être prises pour réduire le nombre de demandes en présomption de refus. Le plan de mesures correctives ne peut être élaboré qu'après que le Ministère a analysé les causes des retards.

Pour superviser de façon efficace le processus d'accès, la haute direction devrait recevoir régulièrement des rapports sur l'état des demandes, y compris la conformité avec les délais réglementaires. La Direction de l'AIPRP de TPSGC dispose d'informations complètes sous forme de divers rapports qui permettent d'assurer le suivi des échéances à diverses étapes du processus d'accès. On envoie aussi des rappels aux cabinets du Ministre et du sous-ministre lorsque l'échéance relative à l'examen des documents qui doivent être communiqués à la suite de demandes intéressantes approche.

Le Ministère pourrait tirer profit de rapports plus précis et proactifs sur les demandes d'accès qui sont en situation de présomption de refus ou sur le point de l'être. On devrait reconnaître et régler le problème de présomption de refus à l'aide du soutien de la haute direction. Pour aider à trouver la solution, la haute direction exige un sommaire des délais prévus et réels concernant toutes les parties de l'organisation qui contribuent au processus d'accès.

Des rapports courants permettent à la haute direction de mesurer le rendement de l'ensemble du Ministère par rapport aux mesures de rendement planifié. Ce type de rapport fournira aussi à la haute direction les informations nécessaires pour assurer le suivi des mesures prises pour réduire le nombre de demandes en situation de présomption de refus.

2. Délégation de l'approbation

L'Ordonnance de délégation de pouvoirs de TPSGC précise les pouvoirs et le processus de prise de décisions relatifs aux demandes d'accès. Cette ordonnance délègue toutes les responsabilités décisionnelles visées par la *Loi sur l'accès à l'information* au directeur de la Direction de l'AIPRP. Cinq chefs d'équipe de l'AIPRP signent, au nom du directeur, les prorogations de délais et les avis visés par l'article 27. Tous les agents de l'AIPRP signent, au nom du directeur, tous les avis de consultation envoyés aux ministères du

[2] En ce qui concerne les demandes « intéressantes », on joint un formulaire aux documents qui doivent être communiqués. Toutes les demandes « intéressantes » sont examinées par les cabinets du sous-ministre et du Ministre.

gouvernement. Le pouvoir de signer au nom du directeur n'est pas délégué au moyen de l'Ordonnance de délégation.

Selon d'autres ministères, la délégation des décisions administratives visée par la Loi et la prise de décisions concernant certaines exceptions contribuent à l'efficience du processus d'accès. Par exemple, les décisions à propos des droits estimatifs peuvent être déléguées au sein de la Direction de l'AIPRP.

3. Processus d'approbation

L'Ordonnance donne au directeur de l'AIPRP pleins pouvoirs en matière de prise de décisions en vertu de la Loi.

En ce qui concerne les demandes d'accès « intéressantes », il existe un processus d'examen par la haute direction. Ce processus suppose la transmission des documents qui doivent être communiqués à un certain nombre de fonctionnaires de TPSGC.

En 2001-2002, 18,5% des demandes d'accès étaient considérées comme « intéressantes ». En 2002-2003, au 30 novembre, on estimait que 15% des demandes étaient « intéressantes » [3].

Si des infocapsules sont nécessaires, sept jours civils sont consacrés au processus d'examen; cette période est réduite à trois jours lorsque des infocapsules ne sont pas nécessaires. Une copie des documents à communiquer est remise à la haute direction pour examen. En même temps, copie des documents à communiquer est remise au BPR et à la Direction générale des communications.

Les formulaires utilisés dans le cadre des examens révèlent qu'un certain nombre de fonctionnaires approuvent les documents qui doivent être communiqués.

En ce qui concerne les demandes d'accès « intéressantes » avec infocapsules, il y a un maximum de trois signatures à la Direction générale et une signature à la Direction générale des communications pour confirmer la date de réception des documents pour examen.

Parallèlement à ce processus, on envoie aux cabinets du sous-ministre et du Ministre une copie des documents à communiquer où l'on doit préciser la date de reéception ainsi que le nom de la personne dans chaque bureau qui l'a reçue.

La portion de la procédure relative à toutes les autres demandes d'accès « intéressantes » relève des cabinets du sous-ministre et du Ministre (procédure décrite ci-dessus).

On attribue à chaque participant au processus d'accès un délai prévu pour assumer les tâches du processus qui lui incombent. Le processus d'examen par

Tableau 1 : Demandes intéressantes du 1er avril au 30 novembre 2002

Avec infocapsules — Délai prévu de sept jours			**Sans infocapsules — Délai prévu de trois jours**		
Délai réel	Nbre de demandes	% du total	Délai réel	Nbre de demandes	% du total
7 ou moins	21	31	3 ou moins	2	7
8 – 15	28	42	4 – 6	7	25
16 – 23	8	12	7 – 9	11	40
24 – 30	2	3	10 – 12	4	14
31 et plus	8	12	13 et plus	4	14
TOTAL	**67**	**100**		**28**	**100**

[3] Les pourcentages sont fondés sur le nombre de demandes révisées par la haute direction. Du départ, un pourcentage plus élevé de demandes furent qualifiées ``d'interessantes``, mais le qualificatif fut supprimé pour diverses raisons, avant la révision de la haute direction.

la haute direction n'est pas nécessairement la cause d'une situation de présomption de refus donnée. Le tableau 1 illustre les délais réels et prévus requis par la haute direction pour effectuer sa partie de l'examen.

Sur un total de 95 demandes d'accès reçues par la haute direction, 24% ont été examinées dans le délai prévu.

Le Commissariat à l'information reconnaît qu'il est utile pour toute partie de l'organisation qui peut être touchée par la divulgation de l'information à la suite d'une demande d'accès d'être informée des documents qui sont communiqués. En disposant de renseignements sur les documents qui doivent être communiqués plutôt que de faire examiner ces documents par des parties multiples--document par document--on crée une culture axée sur la prudence. Des examens multiples retardent aussi le processus d'accès et se soldent invariablement par des présomptions de refus.

On devrait examiner le processus d'accès afin d'éliminer la nécessité des approbations multiples.

4. Communications

Une institution dispose de 30 jours civils pour répondre à une demande d'accès, à moins qu'on ne demande une prorogation de délai en vertu de l'article 9 de la Loi. Le BTR détermine les demandes « intéressantes » reçues par TPSGC et en avise le directeur de l'AIPRP.

Si des infocapsules s'imposent, on en informera les Communications. Le cas échéant, les documents qui doivent être communiqués seront envoyés aux Communications sept jours civils avant leur communication. Le processus d'examen par la haute direction se déroule au même moment (avec une autre copie des documents à communiquer). Une fois que les documents qui doivent être communiqués sont prêts, il semble qu'il reste peu de tâches associées au traitement.

La Direction de l'AIPRP n'assure pas le suivi du délai réel requis par la Direction générale des Communications. Selon la Direction, les documents seront communiqués peu importe si la Direction générale des communications doit ou non préparer des infocapsules.

5. Secteur opérationnel (BPR)

Les BPR doivent chercher et récupérer les documents afin de répondre aux demandes d'accès. Ils sont tenus de fournir des documents à la Direction de l'AIPRP dans un délai de dix jours civils après que le bureau de l'AAI a reçu la demande.

Le délai requis pour répondre à une demande de récupération de documents soumise par la Direction de l'AIPRP est illustré au tableau 2, qui comprend les demandes de consultation reçues d'autres ministères gouvernementaux.

Le tableau 2 permet de cerner une raison pour laquelle le traitement des demandes d'accès fait l'objet de retards et se solde par des présomptions de refus : dans de nombreux cas, les BPR ne récupèrent pas les documents qui font l'objet d'une demande d'accès dans le délai établi par TPSGC.

L'un des moyens de renforcer les responsabilités associées à l'accès à l'information est de les inclure dans la description de travail des agents et des gestionnaires et de conclure des contrats de rendement visant à établir dans quelle mesure ces responsabilités sont assumées.

Tableau 2 : Récupération de documents par les BPR, du 1er avril au 9 novembre 2002									
				Nombre de jours en retard					
Direction (Niveau 1)	Nbre de fois	Nbre à temps	% à temps	1-5	6-10	11-20	21-30	31-40	41
SA	486	330	67.9	82	28	41	2	2	1
Pacifique	11	6	54.0	4	0	0	0	1	0
Communi-cations	34	19	55.8	2	4	0	3	1	5
Québec	27	14	51.8	7	2	4	0	0	0
SOG	111	55	49.6	33	10	11	0	0	2
Réel	48	28	58.3	15	4	1	0	0	0
DGRH	18	10	55.5	2	2	3	1	0	0
Ontario	18	11	61.1	4	1	2	0	0	0
Traduction	2	2	100.0	0	0	0	0	0	0
Ouest	12	7	58.3	5	0	0	0	0	0
DGVE	51	14	27.5	9	6	9	4	1	8
Atlantique	28	17	60.7	5	5	1	0	0	0
CVC	11	4	36.3	4	0	1	0	0	2
SGTI	15	5	33.3	3	2	2	1	0	2

6. Plan d'amélioration de l'AAI

TPSGC a pris ou prévoit de prendre des mesures visant à réduire le nombre de demandes d'accès en situation de présomption de refus. Une comparaison des statistiques de l'exercice 2001-2002 avec celles de la période du 1er avril au 30 novembre 2002, révèle une augmentation probable de l'arriéré de demandes d'accès en présomption de refus pour fin de comparaison d'année à année. En outre, le nombre de jours requis après l'expiration du délai réglementaire pour traiter les demandes d'accès continue d'être problématique, comme l'illustrent les tableaux 3 et 4 ci-dessous.

Tableau 3 : Nombre de jours requis après l'expiration du délai réglementaire — sans prorogation		
Nbre de jours requis	2001-2002	Du 1er avril au 30 novembre 2002
De 1 à 30 jours	47	20
De 31 à 60 jours	7	9
De 61 à 90 jours	1	6
Plus de 91 jours	0	7

Tableau 4: Nombre de jours requis après l'expiration du délai réglementaire — avec prorogation		
Nbre de jours requis	2001-2002	Du 1er avril au 30 novembre 2002
De 1 à 30 jours	20	38
De 31 à 60 jours	10	29
De 61 à 90 jours	16	10
Plus de 91 jours	21	3

Des efforts non coordonnés pour réduire le nombre de demandes en présomption de refus ne sont généralement pas aussi efficaces qu'un groupe de mesures intégrées établies à la suite d'une analyse de la situation. TPSGC devrait s'attaquer au problème de retards en établissant un plan général de gestion des tâches nécessaires, afin de parvenir à une bonne conformité, puis à une conformité idéale avec les délais visés par la Loi. Ce plan devrait préciser les sources des retards et comprendre les objectifs, tâches, produits livrables, étapes clés et responsabilités permettant une conformité idéale. La haute direction devrait assurer régulièrement le suivi de ce plan.

7. La Direction de l'AIPRP

La Direction de l'AIPRP recourt au système ATIPflow pour gérer le volume de demandes d'accès. Ce système est capable de fournir de nombreux rapports permettant de gérer et de signaler la charge de travail. La Direction de l'AIPRP fournit régulièrement à diverses sections de TPSGC des rapports sur l'état des demandes d'accès et les délais. En outre, elle dispose à l'interne de nombreux rapports sur les délais prévus et réels associés au processus d'accès.

Le personnel de la Direction de l'AIPRP dispose d'un guide administratif complet du traitement des demandes d'accès intitulé *Formalités administratives concernant l'AIPRP*. Ces formalités ont été modifiées en novembre 2002.

La Direction de l'AIPRP emploie actuellement trois experts-conseils chargés de traiter les demandes d'accès. Ces experts-conseils (ou entrepreneurs) sont utiles durant les périodes de pointe où la charge de travail est lourde. Lorsque la charge de travail a tendance à augmenter sur une longue période, l'utilisation à long terme d'experts-conseils ne correspond pas à une optimisation des ressources. Le financement d'un expert-conseil est considérablement plus élevé que celui d'un employé. En outre, les connaissances à propos des documents de l'organisation et du processus d'accès disparaîtront à la fin du contrat des experts-conseils.

Le Ministère ne possède pas une politique documentée sur les honoraires de traitement des demandes d'accès. La Direction de l'AIPRP devrait élaborer une politique concernant les honoraires afin de favoriser la transparence des décisions relatives aux dispenses de frais.

8. Documentation sur la formation et le processus

Pour que les BPR assument les tâches du processus d'accès qui leur incombent, une formation sur l'AAI et des procédures documentées (notamment en ce qui concerne les délais) sont nécessaires. En 2002-2003, l'information, y compris celle des BPR et de la Direction secteur de l'AIPRP, consistera en séances d'information qui seront tenues au besoin.

Les BPR s'attendent à recevoir un solide soutien du bureau de l'AAI sur le plan de la formation, afin de comprendre précisément quelles sont ses responsabilités en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, particulièrement en ce qui concerne les délais et les prorogations. En outre, les BPR ont besoin d'informations et d'instructions sur la façon d'assumer les tâches qui leur ont été attribuées dans le cadre du processus de traitement des demandes d'accès.

TPSGC dispose d'une version préliminaire de la mise à jour complète du *Guide destiné aux agents de liaison de l'AIPRP et aux gestionnaires des BPR de TPSGC*. Le Ministère met aussi la *Politique ministérielle de l'AIPRP* à la disposition des employés sur l'intranet. La politique contient des

procédures et décrit les rôles et responsabilités des gestionnaires et employés. Les agents de liaison de l'AIPRP ont des contacts réguliers avec la Direction de l'AIPRP et en reçoivent des instructions.

La formation est un élément essentiel des activités associées à l'AIPRP. Un programme de formation sur l'AAI bien planifié et exécuté permettra aux BPR d'assumer les responsabilités du processus d'accès qui leur incombent. En outre, une approche planifiée permettra de maximiser les dépenses de formation. Il existe un besoin de stratégie en formation des BPR à TPSGC, particulièrement du fait que le personnel de liaison de l'AIPRP a fait l'objet de nombreux changements.

La Direction de l'AIPRP devrait élaborer une stratégie de formation sur l'AAI pour 2002-2003. Cette stratégie pourrait comprendre les priorités en matière de formation, le nom des employés qui pourraient tirer profit d'une formation nouvelle ou supplémentaire, le nombre et l'emplacement des séances et les responsabilités qu'il faudra assumer pour dispenser l'information et mettre en œuvre la révision du guide. La Direction de l'AIPRP est la mieux placée pour déterminer les priorités en matière de formation. Le bureau connaît le niveau de connaissance des BPR sur la *Loi sur l'accès à l'information*, grâce à son interaction avec ces derniers à propos des demandes d'accès. La Direction est au courant des plaintes concernant le non-respect des exigences de la Loi et des questions ministérielles qui peuvent avoir un impact sur la Loi.

9. Intervention de tiers

L'article 27 de la *Loi sur l'accès à l'information* prévoit le processus que doit suivre un ministère lorsqu'une demande d'accès contient des renseignements de certains tiers qui ne sont pas visés par la Loi. Dans le cadre de ce processus, on doit aviser le tiers afin de solliciter son avis à propos de la communication ou de la non-communication de l'information. Le tiers dispose de 20 jours civils pour faire part de ces observations au Ministère.

Selon le directeur de l'AIPRP, une grande proportion des demandes d'accès reçues par TPSGC suppose l'envoi d'avis à des tiers en vertu de l'article 27. Les avis nécessaires peuvent être multiples. Voici ce qui peut empêcher le Ministère de respecter les délais visés par la Loi lorsqu'il doit transmettre des avis en vertu de l'article 27 de la Loi :

- Le nombre de consultations;
- La complexité de certaines questions;
- La nécessité d'informer les tiers et de négocier avec eux;
- Les questions logistiques associées au suivi d'avis multiples requis pour la même demande.

Le bureau de la Direction de l'AIPRP a introduit un certain nombre de mesures visant à réduire le nombre de demandes d'accès en situation de présomption de refus. Ces mesures sont décrites dans la section Réaction de la Direction du présent rapport.

Le Ministère procède à un pourcentage élevé de consultations en vertu du paragraphe 9b) de la Loi.

La Direction de l'AIPRP devrait examiner les demandes d'accès qui ont fait l'objet d'une intervention ou d'une consultation d'un tiers et qui se sont soldées par une présomption de refus, afin de déterminer si les retards étaient justifiés par des raisons systémiques. Le cas échéant, il pourra déterminer et prendre des mesures dans le cadre du plan d'amélioration de l'AAI afin de réduire le nombre de retards.

V. Réaction de la Direction au problème des retards

TPSGC reçoit un nombre croissant de demandes d'accès à des renseignements sur les commandites. Le nombre et la complexité de ces demandes limitent grandement la capacité de la Direction de l'AIPRP d'y répondre rapidement.

Des renseignements supplémentaires sur les causes des retards se trouvent à la Partie C, Facteurs contributifs, de la section B.II, de la fiche de rendement.

TPSGC a pris un certain nombre de mesures afin de s'attaquer au problème des présomptions de refus.

1. Suivi des demandes

La Direction de l'AIPRP dispose de rapports complets permettant d'assurer le suivi des délais associés au processus d'accès.

ATIPflow contient une icône qui avertit la Direction de l'AIPRP et les chefs d'équipe qu'une échéance concernant une demande d'accès approche. Puisque ATIPflow est consulté tous les jours, un agent ou un chef d'équipe prendra note des demandes dont l'échéance approche.

Les agents de l'AIPRP utilisent les rapports d'ATIPflow afin de déterminer l'état des dossiers permanents et ceux dont le délai est expiré ou sur le point de l'être. Les agents produisent aussi une liste des échéances et un rapport sur la situation.

Les agents de l'AIPRP préparent des plans d'action relatifs à diverses demandes d'AAI dont l'échéance risque d'être dépassée ou n'a pas été respectée. Ces plans visent à souligner avec précision les étapes et les dates clés associées à chaque demande d'accès et servent de guide à l'agent de l'AIPRP lorsqu'il traite la demande. Les plans d'action constituent aussi un outil d'encadrement et servent de fondement aux discussions entre les agents et les chefs d'équipe à propos des progrès réalisés, des besoins en formation et des questions liées au rendement.

Le personnel de soutien prépare des rapports hebdomadaires qu'il envoie par voie électronique à tous les employés de la Direction de l'AIPRP. Ces renseignements sont extraits d'ATIPflow et visent à rappeler aux agents de l'AIPRP les dossiers dont l'échéance approche ou n'a pas été respectée.

Un rapport sur les échéances imminentes est préparé et envoyé au personnel chaque mercredi. Ce rapport présente les dossiers dont l'échéance se trouve dans les huit jours suivants ainsi que les demandes « intéressantes » qui doivent être traitées dans les 15 jours suivants.

Un rapport sur les dossiers qui font l'objet d'un examen par la haute direction est préparé chaque semaine et envoyé à tous les chefs d'équipe. Ce rapport présente les documents qui doivent être communiqués à la suite d'une demande « intéressante » et qui ont été envoyés aux cabinets du sous-ministre et du Ministre pour examen. Il comprend le texte de la demande, la date où la demande a été envoyée et la date où l'examen devrait prendre fin. Ce rapport vise à inciter les chefs d'équipe à assurer un suivi lorsque le délai concernant la préparation des documents qui doivent être communiqués approche ou a été dépassé.

2. Financement de l'AIPRP

On a augmenté considérablement, année après année, le financement de la Direction de l'AIPRP. Le nombre d'employés a aussi augmenté. En 1999-2000, 11,89 années-personnes ont été affectées au bureau de la Direction de l'AIPRP. Ce nombre est passé à 23,5 années-personnes durant l'exercice 2001-2002.

3. Processus d'examen

On a pris un certain nombre de mesures pour rationaliser les examens du processus d'accès. La Direction de l'AIPRP poursuit ses analyses afin de rationaliser le processus. Par exemple, seulement deux sous-ministres adjoints de la Direction générale participent maintenant au processus d'examen par la haute direction.

4. Formation sur l'AAI et sensibilisation

La Direction de l'AIPRP prévoit tenir des réunions mensuelles régulières avec les agents de liaison de l'AAI au cours de l'exercice 2003-2004. Le *Guide destiné aux agents de liaison de l'AIPRP et aux gestionnaires des BPR de TPSGC* révisé sera distribué à tous les employés de liaison de l'AIPRP du Ministère au début de 2003.

5. Retards attribuables aux tiers

Le Ministère a pris un certain nombre de mesures pour réduire le nombre de demandes d'accès en situation de présomption de refus. Une lettre est jointe aux documents envoyés aux tiers en vertu de l'article 27 de la Loi. Les tiers peuvent retourner cette lettre par télécopieur à la Direction de l'AIPRP de TPSGC afin d'autoriser la transmission de documents qui font l'objet d'un avis à un tiers.

L'agent de l'AIPRP communiquera avec le tiers peu après la transmission de l'avis, afin de confirmer si le tiers l'a bien reçu et de lui expliquer le processus associé aux avis visé par la Loi.

VI. Recommandations

On doit féliciter le Ministère pour la qualité de l'imposante documentation qui soutient les renseignements du questionnaire d'examen. Cela révèle une volonté de bien faire les choses.

Un certain nombre de ministères ont obtenu la note F (signal rouge) pour leur rapport entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus. Grâce à un engagement délibéré, à des mesures bien planifiées et exécutées, d'autres ministères sont parvenus à une bonne conformité et à une conformité idéale et ce, dans des délais aussi court que deux ans. En nous fondant sur ces réalisations, nous formulons les recommandations suivantes :

1. **Le directeur de l'AIPRP est directement responsable de la conformité avec la Loi sur l'accès à *l'information* et devrait jouer un rôle de chef de file en établissant une culture axée sur la conformité dans l'ensemble de TPSGC. Un tel rôle exige le soutien inconditionnel et l'approbation du Ministre et du sous-ministre. La contribution de la haute direction à l'élaboration et au suivi du plan d'amélioration de l'AAI constitue un engagement à respecter les délais visés par la Loi.**

2. **On devrait présenter régulièrement à la haute direction des rapports sur les délais prévus et réels requis pour traiter les demandes d'accès et sur l'état des mesures prises pour réduire les demandes en situation de présomption de refus. Ces rapports fourniront à la haute direction, aux BPR et à la Direction de l'AIPRP les informations nécessaires pour mesurer la conformité de l'ensemble du Ministère avec les délais requis par la Loi et TPSGC pour traiter les demandes d'accès.**

3. L'ordonnance de délégation devrait être modifiée pour refléter toute délégation de pouvoirs décisionnels au sein de la Direction de l'AIPRP. On encourage le Ministère à déléguer les décisions administratives visées par la Loi aux chefs d'équipe et agents de l'AIPRP, et à déterminer si les pouvoirs décisionnels à propos des exceptions peuvent aussi être délégués.

4. Le Ministre devrait ordonner par écrit au directeur de l'AIPRP d'exercer son pouvoir délégué de répondre aux demandes dans les délais prévus, que le processus d'approbation soit terminé ou non.

5. On devrait examiner le processus d'approbation afin de supprimer les multiples étapes d'examen du processus.

6. TPSGC devrait élaborer un plan d'amélioration de l'AAI. Ce plan devrait présenter les sources des retards et comprendre les objectifs, tâches, étapes clés, responsabilités et produits livrables associés à l'AAI. Le comité des cadres supérieurs du Ministère devrait assurer le suivi de ce plan.

7. Les raisons spécifiques pour lesquelles les demandes d'accès font l'objet d'une présomption de refus au 30 novembre du présent exercice devraient être cernées, et des mesures correctives devraient être élaborées et intégrées dans le plan d'amélioration de l'AAI.

8. Pour 2003-2004, on devrait élaborer une stratégie de formation qui comprend les priorités, le nom des employés de TPSGC qui reçoivent une formation nouvelle ou supplémentaire, le nombre et l'emplacement des séances et les responsabilités de l'AIPRP en matière de formation.

9. TPSGC devrait se fixer pour objectif de parvenir à une bonne conformité avec les délais visés par la Loi pour 2003-2004 et à une conformité idéale pour 2004-2005.

10. Une formation sur l'AAI devrait être obligatoire pour tous les gestionnaires, y compris les nouveaux gestionnaires, dans le cadre de leur orientation.

11. On devrait examiner le recours aux experts-conseils qui contribuent au traitement des demandes lorsque la charge de travail est trop lourde durant une longue période, afin de déterminer quelle est la meilleure façon d'optimiser les ressources humaines.

12. Le Ministère devrait élaborer une politique d'honoraires qui lui permettra de déterminer quand il peut renoncer aux honoraires en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

13. Les responsabilités associées à l'accès à l'information devraient être incluses dans la description de travail des agents et gestionnaires lorsque cette mesure est appropriée. Les contrats de rendement devraient mesurer dans quelle mesure les responsabilités sont assumées.

FONDEMENT DU RAPPORT

I. Entrevue avec le directeur de l'AIPRP de TPSGC — 7 janvier 2003

Le 7 janvier 2003, le directeur de l'AIPRP de TPSGC a été interrogé dans le cadre de la présente fiche de rendement.

EXTRAIT DE LA RÉPONSE DU SOUS-MINISTRE AU RAPPORT D'ÉTAPE

"Le ministre et moi-même souscrivons pleinement au programme d'accès à l'information du Ministère et cherchons constamment à améliorer le rendement de celui-ci en matière de respect des délais. Ainsi que vous l'avez souligné, la Direction de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels a désormais des éléments solides dont elle peut s'inspirer pour élaborer un plan d'amélioration au cours du présent exercice.

Des treize recommandations faites par le Commissariat, je me réjouis de vous faire savoir que nous avons rationalisé notre processus d'approbation des demandes qui avait été qualifié d'« intéressant » , que nous avons examiné les causes des retards au sein du Ministère et que nous sommes en train d'élaborer le plan d'amélioration. De plus, la Direction de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels augmentera le nombre de séances d'information qui seront données pendant l'exercice et est en train d'élaborer des rapports sur le respect des délais qui seront régulièrement transmis aux cadres supérieurs de la Direction générale.

Je puis vous assurer que TPSGC étudiera et examinera sérieusement chacune de vos recommandations lorsqu'il s'agira de déterminer les mesures les mieux à même de nous permettre d'améliorer notre taux de respect des délais."

II. TPSGC — QUESTIONNAIRE D'AUTOÉVALUATION PRÉCÉDANT L'ENTREVUE

Questionnaire aux fins d'analyses statistiques à propos des demandes officielles effectuées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*			
Partie A : Demandes reportées de l'exercice précédent		**1er avril 2001-31 mars 2002**	**1er avril 2002-30 nov. 2002**
1.	Nombre de demandes reportées	201	159
2.	Demandes reportées à partir du dernier — en présomption de refus le premier jour du nouvel exercice	75	45
Partie B : Nouvelles demandes – à l'exclusion des demandes incluses dans la partie A		**1er avril 2001-31 mars 2002**	**1er avril 2002-30 nov. 2002**
3.	Nombre de demandes reçues pendant l'exercice	760	648
4.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai de 30 jours prévu par la Loi?	350	254
4.B	Combien de demandes ont été traitées au-delà du délai de 30 jours prévu par la *Loi sans qu'une prorogation de délai ne soit demandée?*	55	42
4.C	Combien de jours après le délai prévu par la Loi a-t-il fallu pour répondre à la demande sans qu'une prorogation de délai ne soit demandée?		
	De 1 à 30 jours	47	20
	De 31 à 60 jours	7	9
	De 61 à 90 jours	1	6
	Plus de 91 jours	0	7
5.	Combien de délais ont été prorogés en vertu de l'article 9?	324	342
6.A	Combien de demandes ont été traitées *dans* le nouveau délai?	129	82
6.B	Pour combien de demandes le nouveau délai a-t-il été dépassé?	67	80
6.C	Combien de jours a-t-il fallu après l'expiration du nouveau délai pour traiter la demande?		
	De 1 à 30 jours	20	38
	De 31 à 60 jours	10	29
	De 61 à 90 jours	16	10
	Plus de 91 jours	21	3
7.	Au 30 novembre 2002, combien de demandes étaient en situation de présomption de refus?		58

Partie C	Facteurs contributifs
8.	**Utilisez cette partie pour décrire tout aspect particulier d'une demande ou d'un type de demande pouvant rendre le traitement de celle-ci plus difficile ou plus long :**

La demande d'AAI moyenne à TPSGC

En moyenne, chaque demande suppose la récupération de 315 pages de documents et exige la consultation de deux ministères gouvernementaux et de deux tiers. Chaque agent de l'AIPRP gère environ 15 demandes d'accès en même temps.

Consultations demandées par d'autres ministères à propos de l'AAI

Il existe une tendance notable à l'augmentation du nombre de consultations demandées par d'autres ministères à propos de l'AAI, augmentation proportionnelle à celle du volume de documents à examiner (qui a presque doublé). Durant l'exercice 2000-2001, le Ministère a reçu 169 demandes de consultation associées à 6 722 pages de documents; en 2001-2002, il a reçu 186 demandes de consultation associées à 13 751 pages; et du 1er avril au 30 novembre 2002, 151 demandes de consultations concernaient 13 080 pages de documents.

Le bureau de l'AIPRP doit établir un équilibre entre la nécessité de respecter les délais législatifs des autres ministères qui consultent TPSGC à propos d'un nombre croissant de documents et celle de respecter les délais associés à ses propres demandes d'AAI.

Transmission d'avis à des tiers en vertu de l'article 28 de la *Loi sur l'accès à l'information*

Se reporter à la section 15b) du Questionnaire.

En tant qu'organisme de services courants, TPSGC traite un grand volume de demandes d'AAI associées aux activités immobilières et aux activités d'approvisionnements gérées au nom d'autres ministères du gouvernement. Ces activités, d'une complexité variable, vont du simple approvisionnement de fournitures de bureau à l'exécution d'importants projets d'approvisionnement de la Couronne (hélicoptères, avions à réaction, etc.).

Durant l'exercice 2001-2002, le bureau de l'AIPRP a procédé à 710 consultations de tiers. En général, la conformité avec l'article 28 de la *Loi sur l'accès à l'information* est un processus logistique et juridique qui engendre des retards. Les employés du secteur doivent :

- veiller à ce que chaque tiers ne soit consulté qu'une fois;
- s'assurer que seuls les documents appropriés sont envoyés à chaque tiers;
- informer les tiers à propos du processus afin d'éviter des litiges inutiles;
- assurer un suivi auprès des tiers afin de s'assurer que leurs droits sont respectés et que les renseignements appropriés sont protégés;
- tenir les demandeurs au courant lorsque des problèmes surgissent.

Consultation d'autres ministères gouvernementaux

En 2001-2002, le bureau de l'AIPRP a procédé à 417 consultations à propos des renseignements qu'il détient sur les activités d'autres ministères.

En général, le bureau demande des prorogations de délais de 60 jours afin de pouvoir consulter d'autres ministères du gouvernement, notamment à propos de documents confidentiels du cabinet.

Même si la plupart des consultations prennent fin dans les 30 jours après l'envoi de l'avis, celles qui concernent le Bureau du Conseil privé exigent fréquemment un délai supplémentaire. Cette situation se complique étant donné que TPSGC consulte fréquemment le BCP à propos d'informations qui se trouvent dans des parties de documents. Puisque les documents confidentiels du cabinet ne peuvent pas tous être localisés facilement, il peut être nécessaire d'envoyer plusieurs avis de consultation pour la même demande, et certains avis sont envoyés lorsque le processus est déjà bien entamé.

Siemens Canada Limited c. Canada (Ministre de TPSGC) 2001, CFSPI 1202

Le 5 novembre 2001, la Section de première instance de la Cour fédérale a ordonné que tout renseignement obtenu auprès de tiers en vertu de l'article 16 de la *Loi sur la production de défense* (LPD) fasse l'objet de la exception obligatoire visée par l'article 24 de la *Loi sur l'accès à l'information* (art. 30 de la LPD).

À la lumière de cette décision judiciaire, le bureau de l'AIPRP de TPSGC et le ministère de la Justice ont entrepris des discussions à propos de ces répercussions sur la procédure et du nouveau contenu des avis envoyés aux tiers. Comme ces discussions se sont déroulées sur plusieurs mois, le traitement de plus de 30 demandes d'accès visées par la LPD a fait l'objet d'importants retards durant l'exercice 2001-2002.

Demandes de commandites

Depuis l'exercice 1999-2000, le nombre de demandes d'AAI concernant des demandes de commandites a augmenté de façon spectaculaire. Du 1er avril au 1er septembre 2001, 18% des demandes d'AAI qui ont été reçues avaient trait aux commandites. Du 1er avril au 30 novembre 2002, ce pourcentage était passé à 31%.

Par conséquent, le traitement des demandes d'AAI a fait l'objet de retards pour les raisons suivantes :

- le grand volume de demandes de commandites reçues sur une courte période;
- la nécessité d'établir des liens efficaces avec d'autres secteurs de TPSGC et avec Communication Canada, afin de répondre aux besoins en communication du Ministre et du Ministère et de s'assurer qu'on adopte une approche uniforme à l'égard du traitement des demandes d'AAI semblables;
- la nécessité de réaffecter les employés et experts-conseils actuels de l'AAI afin qu'ils soient spécialisés dans le traitement de ces demandes;
- la nécessité d'embaucher et de former de nouveaux employés affectés à l'AAI.

Ces facteurs ont eu un impact considérable sur la conformité avec les délais associés aux demandes de commandites et, pendant une courte période, sur la conformité avec les délais concernant toutes les autres demandes d'AAI.

III. III. TPSGC — QUESTIONNAIRE D'EXAMEN (FÉVRIER 2003)

(disponible au Commissariat à l'information)